

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb ve vybraných městech
Approaches to Provision and Financing of Public Services in Selected Cities

Student:
Vedoucí diplomové práce:

Mgr. Lucie Pawlasová
doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D.

Ostrava 2020

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra veřejné ekonomiky

Zadání diplomové práce

Student: **Mgr. Lucie Pawlasová**

Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa

Studijní obor: 6202T055 Veřejná ekonomika a správa

Téma: **Přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb ve vybraných městech**
Approaches to Provision and Financing of Public Services in Selected Cities

Jazyk vypracování: čeština

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
 2. Řízení veřejné správy a veřejných služeb
 3. Přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb ve vybraných evropských městech
 4. Srovnání přístupů k zabezpečování vybraných veřejných služeb v evropských městech
 5. Závěr
- Seznam použité literatury
Seznam zkratk
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce
Seznam příloh
Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

OSBORNE, Stephen P. and Louise BROWN, eds. *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013. 587 p. ISBN 978-1-78254-033-5.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2015. 288 s. ISBN 978-80-247-5608-0.

STEJSKAL, Jan a kol. *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 280 s. ISBN 978-80-7552-726-4.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D.**

Datum zadání: 22.11.2019

Datum odevzdání: 24.04.2020



doc. Ing. Iveta Vrabková, Ph.D.
vedoucí katedry

doc. Ing. Lenka Kauerová, CSc.
proděkanka pro studium
na základě pověření k jednání č.j.
VSB/19/050319/9900 ze dne 24. 9. 2019

Prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci, včetně všech příloh, vypracovala samostatně.

V Ostravě dne 14. 5. 2020

Lucie Páralová
jméno a příjmení studenta

Poděkování

Ráda bych poděkovala doc. Ing. Martině Haláskové, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce, za podnětné připomínky a cenné rady.

OBSAH

1	Úvod.....	8
2	Řízení veřejné správy a veřejných služeb	10
2.1	Vymezení veřejné správy a veřejných služeb	10
2.2	Moderní přístupy řízení veřejné správy a veřejných služeb.....	11
2.2.1	Reformy veřejné správy	12
2.2.2	Good Governance.....	14
2.2.3	Management kvality ve veřejných službách	17
2.2.4	Strategický management ve veřejných službách.....	20
2.3	Zabezpečování, financování a poskytování veřejných služeb.....	23
3	Přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb ve vybraných evropských městech.....	26
3.1	Evropské přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb.....	26
3.1.1	Služby obecného zájmu.....	27
3.1.2	Financování a poskytování služeb obecného zájmu.....	29
3.2	České a slovenské přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb	33
3.2.1	Zabezpečování místních veřejných služeb v České republice	34
3.2.2	Zabezpečování místních veřejných služeb ve Slovenské republice	36
3.2.3	Financování místních veřejných služeb v ČR a ve SR.....	38
3.3	Zabezpečování a financování veřejných služeb v Ostravě.....	41
3.3.1	Zabezpečování veřejných služeb městem Ostrava.....	42
3.3.2	Financování veřejných služeb města Ostravy	43
3.4	Zabezpečování a financování veřejných služeb v Košicích.....	47
3.4.1	Zabezpečování veřejných služeb městem Košice	47
3.4.2	Financování veřejných služeb města Košice.....	48
4	Srovnání přístupů k zabezpečování vybraných veřejných služeb v evropských městech...	52
4.1	Srovnání organizačních forem zabezpečování vybraných veřejných služeb	52
4.1.1	Srovnání organizačních forem zabezpečování nakládání s odpady ve vybraných městech.....	53
4.1.2	Srovnání organizačních forem zabezpečování péče o veřejnou zeleň ve vybraných městech.....	54
4.2	Srovnání financování vybraných veřejných služeb.....	56
4.1.1	Srovnání výdajů na nakládání s odpady	60
4.1.2	Srovnání výdajů na péči o veřejnou zeleň.....	63
5	Závěr	65
	Seznam použitých zdrojů	67
	Seznam zkratk	73
	Seznam příloh	75

1 ÚVOD

Na veřejnou správu jsou v dnešní době kladeny velké nároky. Měla by být kvalitnější, štihlejší, chytřejší, výkonnější, efektivnější, účinnější, hospodárnější atd. Ve svých činnostech je stále více ovlivňována tržními principy, což vede k nutnosti změny jejího řízení.

Charakter řízení veřejné správy se v průběhu posledního století vyvíjel a prošel mnoha změnami, které představují přehodnocení fungování veřejného sektoru jako poskytovatele veřejných služeb. Vlády rozvinutých demokratických zemí se začaly zabývat odstraněním nebo zmírněním problémů plynoucích z byrokratického přístupu řízení a možnostmi realizace reformy tohoto přístupu. Současná ekonomická teorie postupně reaguje na změny, jež souvisejí s přechodem od principu dominance státní formy produkce veřejných služeb k principu spolupráce mezi veřejným, soukromým a neziskovým sektorem. Moderní přístupy k řízení veřejného sektoru a poskytování veřejných služeb tak řeší 3 základní otázky: zabezpečování, financování a produkování veřejných služeb. Zabezpečovatelem je konkrétní organizační složka státu, kraje, či obce nebo jím zřízená právnická osoba a zodpovídá za to, že veřejná služba bude v daném rozsahu a kvalitě poskytnuta. Zabezpečovatel veřejné služby jakožto garant či regulátor, řeší při nastavování systému zabezpečování otázku financování veřejné služby a musí učinit rozhodnutí o produkci (Stejskal a kol., 2017).

Veřejná správa jako subjekt odpovědný za zabezpečování veřejných statků a veřejných služeb tak stojí před problémem, zdali má veřejné statky a veřejné služby sama produkovat či tyto služby a statky nakupovat v soukromém sektoru (např. formou veřejných zakázek či PPP projektů) nebo sama vytvářet veřejné projekty k budoucímu uspokojování veřejných potřeb (Ochrana, Půček, Špaček 2015).

Cílem této diplomové práce je srovnat přístupy k zabezpečování a financování vybraných veřejných služeb v oblasti ochrany životního prostředí v období let 2014-2018 v Ostravě a v Košicích. Pro analýzu byly vybrány veřejné služby nakládání s odpady a péče o veřejnou zeleň, jelikož tvoří největší část výdajů na ochranu životního prostředí v obou sledovaných městech. Pozornost bude věnována především organizačním formám zabezpečování a financování vybraných veřejných služeb. Oblast ochrany životního prostředí byla vybrána s ohledem na průmyslovou historii a usilování o titul Evropské zelené město 2020, resp. Evropské hlavní zelené město 2023 u obou měst.

Pro naplnění cíle práce byly stanoveny tyto výzkumné otázky:

1. Je zabezpečovatelem i poskytovatelem vybraných veřejných služeb pouze město?
2. Jsou průměrné výdaje na životní prostředí ve sledovaném období v přepočtu na 1 obyvatele v Ostravě vyšší než v Košicích?

Při zpracování diplomové práce byly využity následující metody: analýza dokumentů (výroční zprávy, výsledky hospodaření, účetní závěrky atd.), analýza časových řad (sledované období 2014-2018), komparativní analýza (srovnání veřejných výdajů, financování vybraných veřejných služeb, organizačních forem, aj.), z obecných vědních metod pak syntéza, indukce a dedukce.

Diplomová práce obsahuje 5 kapitol. Po úvodu následuje druhá kapitola, ve které jsou stručně vymezeny pojmy veřejný sektor, veřejná správa, veřejné statky a veřejné služby. Dále je pozornost zaměřena na reformy veřejné správy, dobré vládnutí a moderní přístupy k zabezpečování veřejných služeb, management kvality a strategický management. Závěr kapitoly je věnován obecnému vymezení zabezpečování, financování a poskytování veřejných služeb. Ve třetí kapitole jsou popsány evropské, české a slovenské přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb. Poté jsme se zaměřili na konkrétní způsoby zabezpečování a financování veřejných služeb v Ostravě a v Košicích. Čtvrtá kapitola je věnována srovnání zabezpečování veřejných služeb v oblasti ochrany životního prostředí, konkrétněji pak v oblasti nakládání s odpady a péče o veřejnou zeleň ve vybraných městech, z pohledu organizačních forem zajištění a financování těchto služeb. Poslední kapitolou je závěr, ve kterém jsou shrnuty výsledky analýzy.

Ke stěžejním zdrojům, ze kterých bylo v práci čerpáno, patří: česká i zahraniční odborná knižní literatura zabývající se veřejnou správou a veřejnými službami, výroční zprávy, závěrečné účty a zprávy o výsledku hospodaření vybraných měst, MONITOR Ministerstva financí České republiky, ROZPOČET.SK Ministerstva financí Slovenské republiky a další.

2 ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY A VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Řízení veřejné správy a veřejných služeb je věnována stále větší pozornost, jelikož je považováno za klíčový faktor efektivnosti a kvality ve veřejné správě. Ačkoliv není veřejná správa regulována tržními zákonitostmi, jsou v ní stále více uplatňovány poznatky z teorie a praxe řízení, které se osvědčily v řízení podnikatelských organizací. Do slovníku představitelů veřejné správy jsou zaváděny pojmy jako management, marketing, efektivnost apod.

V úvodu této teoretické kapitoly stručně vymezíme pojmy veřejný sektor, veřejná správa, veřejné statky a veřejné služby. Poté se zaměříme na reformy veřejné správy, Good Governance a moderní přístupy řízení veřejné správy, management kvality a strategický management. Závěr kapitoly je věnován zabezpečování, financování a poskytování veřejných služeb.

2.1 Vymezení veřejné správy a veřejných služeb

Soudobá ekonomika jako systém existuje ve formě smíšené ekonomiky, kterou tvoří podsystem privátního sektoru a podsystem veřejného sektoru. K tomuto členění bývá v současné době připojován i neziskový sektor. K základním charakteristickým rysům veřejného sektoru, kromě již zmíněného systémového pohledu, patří:

- **správní** – veřejný sektor je spravován veřejnou správou;
- **institucionální** – ve veřejném sektoru existují instituce státní (např. ministerstva) a instituce samosprávné (např. obce);
- **vlastnictví** – veřejné vlastnictví ve formě státního vlastnictví a vlastnictví samospráv (samosprávných celků či obcí);
- **kritérium rozhodování** – tím je veřejný zájem;
- **financování veřejných aktivit** – které je realizováno ze soustavy veřejných rozpočtů (Ochrana, Pavel, Vítek, 2010).

Veřejná správa představuje subjekty veřejného sektoru zahrnující instituce s centrální působností (instituce státní správy, jako např. Parlament ČR, ministerstva a další) a instituce s územní působností (instituce samosprávy, jako např. samosprávy krajů a samosprávy obcí). Jako důvody existence veřejného sektoru je uváděno šest tržních selhání, kterými jsou: tendence k monopolizaci trhu, zajištění tvorby veřejných

statků, existence externalit, existence neúplných trhů, nedostatek informací a makroekonomické projevy tržního selhání (Nahodil et. al., 2014).

Veřejné statky je možné pochopit dvěma způsoby: buď jako synonymum termínu kolektivní statek, anebo jako název pro statek poskytovaný státem (tj. statek poskytovaný veřejně a s použitím veřejných prostředků). Ovšem ne každý veřejný statek musí být poskytovaný státem, a ne každý státem poskytovaný statek je statkem kolektivním (Medved' a kol., 2011).

Veřejné statky je možné definovat jako takové aktivity či služby, které jsou užitečné celé společnosti, neprochází trhem (hovoříme o tzv. netržních statcích) a jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státní správou a územní samosprávou (Halásek, 2007).

Veřejné služby označují *„takové ekonomické produkty, které jsou určeny k uspokojení potřeb veřejnosti, přičemž na rozdíl od veřejných (případně smíšených) statků mají nemateriální charakter, jsou neskladovatelné, poskytované přímo a jednorázově („právě teď“) cílové skupině na daném území spravovaném odpovědným objektem veřejné správy“* (Ochrana, Půček, Špaček, 2015, s. 470).

2.2 Moderní přístupy řízení veřejné správy a veřejných služeb

Význam managementu ve veřejné správě se začal opětovně skloňovat díky New Public Managementu v 70. letech 20. století. Mezi nejstarší teorie managementu uplatňované ve veřejné správě a veřejném sektoru patří teorie administrativního managementu (nejvýznamnější představitel Henri Fayol) a teorie byrokratického managementu (představitelem Max Weber) z počátků 20. století. Veřejná správa, veřejný sektor, stejně jako celá společnost se od časů Fayola a Webera výrazně změnili. Společnost se stala složitější, život rychlejší, došlo k nárůstu světové populace, technologickému pokroku, poskytování většího množství služeb ze strany státu atd. (Žárska, 2016).

Pro vývoj současných veřejnosprávních organizací a jejich řízení je charakteristické neustálé přibližování jejich postupů managementu organizacím soukromým. K hlavním příčinám tohoto posunu patří sílící tlak na zvyšování efektivnosti, hospodárnosti vynakládaných prostředků a účinnosti přijímaných opatření. Tyto požadavky se odrážejí v měnícím se pohledu na veřejnosprávní organizace, které jsou stále více chápány jako poskytovatelé různých statků občanům – klientům. Ve svých činnostech jsou stále více

ovlivňovány tržními principy, což následně klade nové a vyšší nároky na jejich výkon a na změnu celkového řízení, resp. managementu (SMOČR, 2019).

Charakter řízení veřejné správy se v průběhu posledního století vyvíjel a prošel mnoha změnami, které představují přehodnocení fungování veřejného sektoru jako poskytovatele veřejných služeb. Vztah veřejného a soukromého sektoru v oblasti zabezpečování veřejných služeb se v posledních desetiletích změnil z řídicího a kontrolního (v 70. letech 20. století) přes konkurenční (v 70. a 80. letech 20. století) až k partnerskému (na přelomu 20. a 21. století). Vlády rozvinutých demokratických zemí se začaly zabývat odstraněním nebo zmírněním problémů plynoucích z byrokratického přístupu řízení a možnostmi realizace reformy tohoto přístupu (Stejskal a kol., 2017).

Představa veřejné byrokracie či veřejné správy jako obecně pomalé, spoutané, rigidně hierarchické, fungující mnohem méně efektivně, než by měla nebo mohla, vedlo k přijetí nových technologií, zpracování, osvědčených postupů ze soukromého i veřejného sektoru. Nastal čas pro reformu (Laurence in Osbourne, Brown, 2013).

2.2.1 Reformy veřejné správy

Téma moderních reforem veřejné správy se objevuje po druhé světové válce ve snaze uplatnit efektivní, transparentní, flexibilní a výkonný systém veřejné správy. „*Reforma není jakákoliv změna, ale změna zásadních aspektů veřejné správy, tj. ve funkcích (úlohách) organizací a statusu zaměstnanců*“. Reforma veřejné správy není cílem, ale prostředkem ke zlepšení a zefektivnění vztahů mezi veřejným sektorem (státem), soukromým sektorem (trhem) a občany (Žárska, 2016, s. 85).

Výsledkem by měl být kvalitnější a účinnější systém veřejné správy, který posilňuje demokracii a budování občanské společnosti. Jeho dosažení je spojené s 4 D demokracie – decentralizací, dekoncentrací, debyrokratizací a deregulací (Pomahač, Vidláková, 2002).

Příčiny reforem veřejné správy můžeme rozdělit do 5 oblastí:

- **krize administrativního státu**, který se dostal do rozporu s potřebou snižování veřejných výdajů a zvyšování výkonnosti ekonomiky;
- **nízká výkonnost ekonomiky**, související s vyčerpáváním exogenního potenciálu ekonomického rozvoje a jeho nahrazením rozvojem endogenním, jenž předpokládá zapojení regionálních a místních samospráv;

- **evropské a integrační procesy**, zahrnující např. program OECD, jehož obsahem je zlepšení kvality regulace jednotlivých států prostřednictvím nástrojů uplatňovaných institucemi veřejné správy či standardy evropského správního prostoru, kterými jsou spolehlivost a předvídatelnost, transparentnost, zodpovědnost a efektivita;
- **nástup informační společnosti** a rozsáhlé využívání informačních a komunikačních technologií, které proniká i do veřejné správy;
- **budování občanské společnosti**, jejímž základem jsou demokratizační a decentralizační procesy, aby se každý občan mohl plnohodnotně a efektivně účastnit spravování věcí veřejných (Žárska, 2016).

Dle země, ve které konkrétní přístupy k reformě veřejné správy probíhaly, lze rozlišit 3 základní směry: manažerská reforma (New Public Management nebo také radikální reforma), umírněná manažerská reforma a postupná reforma (zvaná také jako přírůstková). Hlavní znaky a země, ve kterých byly přístupy realizovány viz Tab. 2.1.

Tab. 2.1 Přístupy k reformě veřejné správy

Přístup k reformě	Znaky	Země realizace
Manažerská reforma („radikální“, New Public Management)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aplikace tržních nástrojů ve veřejném sektoru ▪ zakládá na myšlence „štíhlého“ státu ▪ na službu orientované řízení veřejné správy ▪ přeměna úředníků na manažery a občanů na zákazníky ▪ orientace na výkonnost, kvalitu a kontrolu ▪ minimalizace nákladů, nákladová efektivnost ▪ orientace na výsledky, výstupy v podobě veřejných služeb 	Nový Zéland, Austrálie, Velká Británie
Umírněná manažerská reforma	<ul style="list-style-type: none"> ▪ využívá tržní nástroje jen v omezené míře ▪ tlak na efektivnost a hospodárnost veřejných výdajů ▪ decentralizace úloh ústřední správy na samosprávu a jiné nestátní instituce ▪ privatizace s odstraněním dělení na veřejný a soukromý sektor při plnění veřejných úkolů ▪ debyrokratizace vládních orgánů snížením počtu úředníků ▪ důsledkem však větší posílení byrokracie 	Nizozemí, Irsko
Postupná reforma („přírůstková“)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ založena na tradičním modelu veřejné správy ▪ postupná změna monopolistického správního aparátu, zejména v oblasti hierarchičnosti a koordinovanosti ▪ větší prostor pro rozhodování místní státní správy a samosprávy ▪ politické zasahování do rozhodnutí veřejné správy ▪ oddělování soukromého a veřejného managementu 	Francie, Španělsko, Itálie

Zdroj: vlastní zpracování dle Stejskal a kol. (2017), Žárska (2016), Nahodil et. al. (2014)

Dalším nástrojem k omezení moci byrokracie byla privatizace určitých činností veřejného sektoru v průběhu 80. let 20. století v USA a Velké Británii. Ani privatizace však nedokázala odstranit problémy veřejného sektoru. Řešení přináší až kombinace privatizačních metod a nástrojů samořízení (self-management) veřejných institucí (Stejskal a kol., 2017).

Odděleně od reformy veřejného sektoru se vyvinul koncept inovace veřejného sektoru. Během posledního půlstoletí se inovace a příbuzné oblasti, jako je kreativní řešení problémů, staly středem zájmu výzkumu, poradenských společností, programů rozvoje a školení managementu. Vysoký stupeň abstrakce, silně pozitivní normativní náboj, zdánlivá schopnost rozpouštět předchozí dilemata a mobilita napříč územími jim dodávají magický charakter. Jinými slovy pouhé vyvolání magického konceptu inovace vytváří dojem, že se pustíme do vznešené věci bez nutnosti dalšího ospravedlnění. Inovaci lze jednoduše považovat za zlepšení vládních operací, které má nový, jasný nápad (Laurence in Osbourne, Brown, 2013).

2.2.2 Good Governance

Na koncept New Public Management navazují zásady Good Governance (dobrá veřejná správa či dobré vládnutí), které jsou v dokumentech OSN zmiňovány od roku 2000. Dobrá veřejná správa má být zajištěna kvalitní legislativou a splňovat požadavky efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti. Good Governance respektuje zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, zásadu konání v přiměřené časové lhůtě, zásadu participace, úcty k soukromí a zásadu transparentnosti (Ochrana, Půček, 2011).

Zvyšování výkonnosti a kvality veřejné správy, zkvalitňování spolupráce, zlepšování image veřejné správy a omezování centralistických tendencí – to jsou témata, k nimž je upřena pozornost v posledním desetiletí a která rezultují v nové koncepty a směry jako State of the Art, Good Governance, Multi-level Management, Collaborative Public Management, Public Space Management, Creative Management, Knowledge Management. Good Governance vychází z konceptu State of the Art (nejmodernější vláda) a staví na těchto principech:

- **Learning Society** (učící se společnosti),
- **Knowledge Society** (znalostní společnosti),
- **Creative Society** (kreativní společnosti) (Krbová, 2017).

Good Governance navazuje a doplňuje změny, které s sebou přineslo uplatnění nástrojů New Public Managementu. Upřednostňuje principy participace, transparentnosti aj. před dosahováním výkonnosti organizací. Dochází k tzv. renesanci statusu „občana“ (Stejskal a kol., 2017).

Dobré vládnutí předpokládá množství stakeholderů (tj. skupiny lidí, organizace či jednotlivci), kdy problémy nemohou být dále řešeny jen veřejnými autoritami, ale vyžadují spolupráci ostatních (občanů, obchodů, dobrovolníků, médií atd.). Na organizace veřejné správy již není možné nahlížet jako na statické a neměnné, jedná se o živé organismy. Jednu z hlavních výzev pro systém veřejné správy představuje síťování, které otevírá prostor pro spolupráci státu, trhu a občanů (Žárska, 2016).

Základním předpokladem a prostředkem Good Governance je Smart Administration (chytrá veřejná správa), tj. takový výkon vládnutí, který se opírá o důsledné uplatňování existujících zákonů, efektivní výkon působností veřejné správy a účinnou komunikaci všech aktérů veřejné správy. Za klíčové faktory ovlivňující přístupy k modernizaci veřejné správy na bázi Smart Administration jsou považovány:

- krize sociálního státu,
- New Public Management,
- integrační procesy EU a změny přístupu v regionálním rozvoji EU,
- rozvoj v duchu udržitelného rozvoje,
- rozvoj znalostí společnosti a řízení znalostí,
- tlak na zvyšování kvality života, lidský blahobyt,
- vnímání ze strany občanů – spokojenost obyvatel (Ochrana, Půček, 2011).

Pro hodnocení Good Governance jsou v současné době používány indikátory vládnutí zvané The Worldwide Governance Indicators (WGI). Indikátory jsou výsledkem dlouhotrvajícího výzkumného projektu, jehož cílem bylo vypracovat ukazatele správy napříč zeměmi. WGI se skládají ze 6 kombinovaných ukazatelů zahrnujících více než 200 zemí od roku 1996. Tyto indikátory jsou založeny na několika stovkách proměnných získaných z 31 různých zdrojů dat, které zachycují vnímání správy z pohledu respondentů výzkumu a odborníků z veřejného, soukromého i nevládního sektoru na celém světě (Kaufmann, Kraay a Mastruzzi, 2010).

The Worldwide Governance Indicators měří těchto 6 klíčových ukazatelů:

- **Voice and Accountability** (hlas a odpovědnost) ukazuje do jaké míry se občané země mohou účastnit výběru své vlády, jakož i svobodu projevu, sdružování a tisku;
- **Political Stability and Lack of Violence** (politická stabilita a absence násilí) je zaměřen na míru pravděpodobnosti, že vláda bude destabilizována neústavními nebo násilnými prostředky, včetně terorismu;
- **Government Effectiveness** (efektivnost vládnutí) měří kvalitu veřejných služeb, kapacitu veřejných služeb, jejich nezávislost na politickém tlaku a kvalitu formulace politiky;
- **Regulatory Quality** (kvalita regulace) se zabývá schopností vlády poskytovat spolehlivou politiku a předpisy, které umožňují a podporují rozvoj soukromého sektoru;
- **Rule of Law** (právní řád) je zaměřen na míru dodržování pravidel společnosti, včetně kvality vlastnických práv, policie, soudů a riziko trestné činnosti;
- **Control of Corruption** (kontrola korupce) měří do jaké míry je veřejná moc vykonávána pro soukromý zisk, včetně nepatrných i velkých forem korupce a elitního „ukořistění“ státu (Han, Khan a Zhuang, 2014).

Těchto šest složených ukazatelů WGI je užitečným nástrojem pro srovnání napříč zeměmi a pro hodnocení obecných trendů v čase. Při formulaci konkrétních reforem správy věcí veřejných je však nutné brát v potaz konkrétní kontext a specifika jednotlivých zemí, které mohou identifikovat příslušná omezení správy v těchto zemích. Interaktivní přístup k datům The Worldwide Governance Indicators spolu s popisem metodiky je k dispozici na webových stránkách Světové banky (The World Bank, 2019).

Good Governance lze vnímat jako otevřený koncept, který rezultuje v hledání nových témat k dobré správě věcí veřejných a platformu pro spolupráci všech, kteří svými znalostmi, dovednostmi, zkušenostmi a kreativitou chtějí přispět k rozvoji a zlepšování kvality řízení měst, obcí a regionů (Krbová, 2017).

Participace, komunikace, znalosti, inovace, kreativita, angažovanost občanů, elektronické veřejné služby – to jsou jen některé z pojmů, jenž zaznívají v moderních přístupech řízení veřejné správy. Některé z těchto nových, inovativních a kreativních přístupů v managementu veřejné správy, spolu se souvisejícími klíčovými pojmy jsou znázorněny v Tab. 2.2.

Tab. 2.2 Moderní přístupy managementu veřejné správy

Přístup	Klíčové pojmy
Collaborative Public Management (participativní řízení)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ participativní rozhodování ▪ důraz na komunikaci mezi aktéry ▪ stakeholders (veřejná správa, instituce a organizace, občané a domácnosti, firmy a podniky, občanská sdružení a spolky) ▪ networking (síťování)
Knowledge Management (znalostní řízení)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vědomosti, schopnost učit se, znalosti – jako základ konkurenceschopnosti a inovací ▪ technologický pokrok ▪ smart cities
Creative Management (kreativní řízení)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kreativní přemýšlení, tvořivost ▪ moudrost davů ▪ kreativní klima ▪ kreativní rozvojový potenciál a model 3T – talent, technologie, tolerance
New Public Services	<ul style="list-style-type: none"> ▪ individuální poskytování služeb ▪ aktivní zapojení jednotlivce do veřejné správy ▪ odklon od tradiční hierarchické formy řízení k modelu sdíleného vedení ▪ občané a naplňování veřejných zájmů se dostávají do popředí zájmu celé veřejné správy ▪ kontrolní pravomoc je sdílena s občany – větší zodpovědnost a angažovanost občanů
e-Government	<ul style="list-style-type: none"> ▪ využívání informačních a komunikačních technologií veřejnými institucemi ▪ elektronické zpracovávání dokumentů ▪ např. webové stránky, sociální sítě, e-aplikace atd.

Zdroj: vlastní zpracování dle Krbová (2017), Stejskal a kol. (2017)

2.2.3 Management kvality ve veřejných službách

K hlavním důvodům pro zvyšování kvality veřejné správy, které nutí manažery veřejného sektoru hledat nové nástroje k dosažení lepších výsledků při stávajících rozpočtech patří:

- rostoucí poptávka po veřejných službách bez ekvivalentního nárůstu zdrojů,
- rostoucí očekávání uživatelů a jejich sklon k porovnávání veřejných služeb se službami, které poskytuje soukromý sektor,
- potřeba demonstrovat větší transparentnost využití veřejných zdrojů,
- dokumentovat výkon (Caddy, Vintar, 2002).

K řízení kvality veřejných služeb využívá management poskytovatelů různé nástroje, které vznikly v minulosti pro potřeby soukromého sektoru a po úpravách začaly být

používány i ve veřejném sektoru. Zde se uplatňují mj. přístupy k managementu kvality uvedené v Tab. 2.3.

Tab. 2.3 Přístupy k managementu kvality

Přístup	Znaky a klíčové pojmy
Total Quality Management – TQM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ učící se organizace ▪ neustálé zlepšování kvality ▪ snižování nákladů ▪ bezpečnost práce aj.
Model excellence – EFQM (European Foundation for Quality Management)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ komplexní model byl v roce 2003 upraven do verze pro veřejnou správu ▪ národní partnerská organizace: Česká společnost pro jakost ▪ model se skládá z 9 kritérií – pět se týká předpokladů a čtyři výsledků organizace ▪ každé kritérium je rozpracováno do subkritérií
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> ▪ proces neustálého srovnávání a měření organizace s vůdčími firmami ▪ nalezení a aplikace nejlepších metod a postupů ▪ zlepšení vlastní výkonnosti ▪ umožňuje vedení organizace uvědomit si reálné schopnosti i nedostatky a tím otevírá cestu ke změnám ▪ zajišťuje orientaci navenek, pomáhá odbourávat vnitřní odpor ke změnám a pozitivně působí na motivaci lidí ke zlepšování
Certifikace ISO řady 9001 International Organization for Standardization (Mezinárodní organizace pro normalizaci)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ISO normy tvoří specifickou skupinu standardů ▪ zaměření na zákazníka ▪ vedení, řízení a zapojení zaměstnanců ▪ procesní přístup, systémový přístup k managementu ▪ neustálé zlepšování ▪ přístup k rozhodování základající se na faktech ▪ vzájemně prospěšné dodavatelsko-odběratelské vztahy
Balanced Scorecard – BSC (metoda vyvážených ukazatelů či také metoda vyváženého úspěchu)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ založena na 4 perspektivách: <ul style="list-style-type: none"> ▪ potřeby a očekávání občanů ▪ finanční zdroje ▪ změna systému procesů ▪ růst a učení se

Zdroj: vlastní zpracování dle Stejskal a kol. (2017), Ochрана, Půček (2011), SMOČR (2019)

Modifikací modelu EFQM pro potřeby veřejného sektoru vznikl CAF – společný hodnotící rámec (Common Assessment Framework), který vychází z principů TQM. Model CAF je výsledkem spolupráce ministrů EU odpovědných za veřejnou správu. Na jejich podnět vznikl Evropský institut pro veřejnou správu (European Institute of Public Administration – EIPA) v Maastrichtu. Záměrem autorů bylo dát orgánům veřejné správy k dispozici model, který jim umožní prostřednictvím sebehodnocení lépe poznat a pochopit vlastní činnosti. Pilotní verze modelu CAF byla prezentována v květnu 2000

na 1. evropské konferenci o jakosti ve veřejné správě, která se konala v Lisabonu. Model CAF je založený na předpokladu, že vynikajících výsledků v oblasti výkonnosti organizace, občanů/zákazníků, zaměstnanců a společnosti lze dosáhnout prostřednictvím vedení organizace, které řídí strategii a plánování, zaměstnance, partnerství, zdroje a procesy. Nahlíží na organizaci současně z různých úhlů: je tak uplatněn holistický přístup při analýze výkonnosti organizace. Model CAF byl navržen tak, aby byl využitelný ve všech oblastech veřejného sektoru na evropské, národní/federální, regionální a místní úrovni. Cílem je stát se katalyzátorem procesu celkového zlepšování organizace a má pět hlavních záměrů:

1. Zavést do veřejné správy kulturu excelence a principy TQM.
2. Využívat ve veřejné správě celý cyklus PDCA (Plan, Do, Check, Act).
3. Umožnit sebehodnocení organizací veřejného sektoru za účelem získání jejich diagnózy a stanovení následných opatření ke zlepšení.
4. Působit jako most spojující různé modely používané v řízení kvality, a to jak ve veřejném, tak i soukromém sektoru.
5. Usnadnit benchlearning mezi organizacemi veřejného sektoru (Baláš a kol., 2014).

Struktura modelu CAF členěná do devíti oblastí určuje hlavní aspekty, na něž je třeba se zaměřit při každé analýze organizace. Kritéria 1 až 5 se zabývají manažerskými praktikami organizace a nazývají se předpoklady. Ty určují, co organizace dělá a jak přistupuje ke svým úkolům, aby dosahovala požadovaných cílů. V kritériích 6 až 9 se hodnotí výsledky dosahované v oblasti občanů/zákazníků, zaměstnanců, sociální odpovědnosti a klíčových výsledků výkonnosti prostřednictvím měření vnímání a měření dosahované výkonnosti. Každé kritérium je dále členěno na subkritéria, těch je 28 a představují hlavní otázky, na které je třeba odpovědět při hodnocení organizace. Subkritéria jsou dále ilustrována příklady pro hodnocení, které podrobněji vysvětlují jejich obsah a naznačují, kterým oblastem je třeba věnovat pozornost při hodnocení toho, jak organizace naplňuje požadavky subkritérií. Tyto příklady reprezentují dobrou praxi z celé Evropy (Baláš a kol., 2014).

2.2.4 Strategický management ve veřejných službách

Koncept Governance se snaží o nové nastavení existujících procesů, využití již známých nástrojů dosud nevyzkoušeným způsobem či zapojení dalších dotknutých partnerů do přípravy, realizace a hodnocení politiky. V porovnání s New Public Managementem je Governance zaměřené na dosahování dlouhodobých cílů. Zde se otevírá prostor pro využití strategického managementu (Žárska, 2016).

Dnešní globální prostředí vyžaduje, aby měly organizace jasnou vizi a směr svého budoucího vývoje. Je zapotřebí mít k dispozici strategické plány, dle kterých je možné posuzovat kvalitu řízení organizace. Dříve byla strategie chápána jako věda o plánování a vymezení směru vojenských akcí. Její aplikace v podnikatelské sféře a řízení veřejného sektoru se datuje 60. léty minulého století. V současné době strategií rozumíme vytyčení budoucího směru vývoje, předvídání průběhu rozvoje podniku, regionu nebo státu s cílem vytvořit potřebný časový předstih pro rozhodování v případě nenadálých zvrátů. Představuje snahu nahlédnout do budoucnosti, odhalit objektivní tendence a umožnit urovnání trajektorií budoucího vývoje. Pojem strategický management je možné chápat jako „*proces určení dlouhodobých cílů a záměrů, přizpůsobení se podmínkám prostředí a alokace zdrojů organizace ve vztahu ke stanoveným cílům*“ (Nahodil et. al., 2014, s. 145).

Změny a inovace ve veřejných službách jsou často špatně řízeny. Užitečný nástroj pro řízení změn představuje právě strategický management, jenž se vyvinul ze strategického plánování. Využitím strategického managementu, formulují lídři veřejných služeb zdůvodnění změny i strategickou vizi budoucnosti, která je potencionálně inspirujícím cílem pro úsilí o změnu. V posledních letech byl důraz strategického managementu kladen na implementaci a provedení změn, které vyžadují integraci měření výkonnosti a rozpočtového rozhodnutí do strategického rozhodovacího procesu. Předpokládá se, že reformy a modernizace veřejných služeb by měly být realizovány prostřednictvím strategického plánování a řízení. Hovoří se o myšlence strategického státu. Tento nový koncept navrhuje, aby vláda stanovila strategické priority a podpořila inovace ve veřejných službách, které jsou provozovány decentralizovanějším způsobem než v minulosti. Státní úředníci musí být strategičtí a musí mít dovednosti ve strategickém myšlení a strategickém řízení (Joyce in Osbourne, Brown, 2013).

Proces strategického řízení je možné vyjádřit 5 fázemi:

1. identifikace mise, vize, cílů a poslání organizace,
2. analýza okolí organizace,
3. formulování strategie,
4. implementace vytyčené strategie,
5. evaluace a kontrola strategie (Nahodil et. al., 2014, s. 145).

Strategický management vychází z aktuální situace organizace (kde se v tuto chvíli organizace nachází), analyzuje vnitřní a vnější prostředí. Je zaměřený na budoucnost (kam se organizace chce dostat), stanovuje dlouhodobé cíle a činí strategická rozhodnutí (jak se tam chce dostat), implementuje a monitoruje rozhodnutí. Je třeba se zaměřit na 4 kritéria úspěšnosti správy:

- legalita – všechny aktivity správy musí být v souladu s platnými normami,
- efektivnost – schopnost správy dosahovat stanovených cílů,
- legitimita – maximální spokojenost a podpora partnerských skupin správy,
- účinnost – schopnost správy hledat a realizovat řešení s výhodným poměrem mezi vstupy a výstupy (Žárska, 2016).

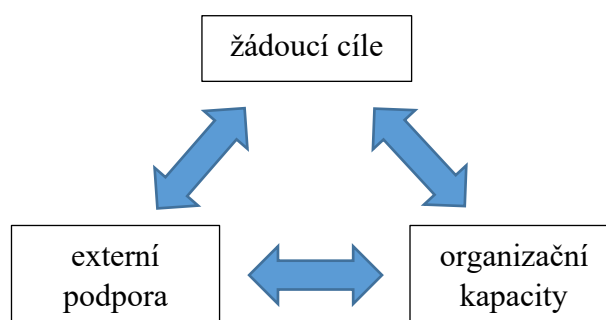
Joyce (in Osbourne, Brown, 2013) rozlišuje čtyři různé typy strategického řízení: formální strategické plánování, strategickou transformaci, strategické řízení problémů a strategické řízení založené na veřejné hodnotě. Formální strategické plánování je definováno jako proces zahrnující vytvoření plánu, který je zapsán, a proto obsahuje explicitní strategické myšlení. Tento plán poskytuje prohlášení o cílech akcí, které jsou vyjádřeny z hlediska budoucnosti organizace; může zahrnovat myšlenky a návrhy ohledně poslání, strategické vize a cíle. Strategické plánování zahrnuje určitý stupeň environmentálního screeningu a hodnocení, takže zacílení a plánování akcí lze uvažovat z hlediska vhodnosti a proveditelnosti. Plnění strategického plánování by mělo být sledováno a vykazováno pomocí výkonnostních ukazatelů. Strategické plánování může být prováděno na základě jediné organizace, ale může být také multi-organizační nebo komunitní. Ze současného hlediska by se dalo říct, že se jedná o neúplný typ strategického plánování. Tam, kde je kompletní, mohou strategičtí vůdci vyvolat dojem, že změna je programovatelná prostřednictvím procesu strategického plánování, to znamená, že změna je plánována s jistotou, že není třeba se učit a že tato změna bude do značné míry přijatelná pro různé zúčastněné strany.

Druhým typem strategického managementu je strategický transformační přístup. Jedním ze zajímavých výroků v literatuře o vedení je myšlenka, že vůdci jsou důležití, protože přimějí ostatní, aby přemýšleli novými způsoby a zpochybňovali danost situace. Úlohou vedení je přinést nejen změnu, ale také změnu, která transformuje organizaci a průmyslová odvětví, ve kterých je tento typ vedení uplatňován. Klíčovým faktorem je však to, že právě strategická komunikace šikovného transformačního vůdce otevírá organizaci novým možnostem a radikální změně a inspiruje nejen nové myšlení, ale také ochotu lidí opustit své dílčí zájmy (Joyce in Osbourne, Brown, 2013).

Třetí typ strategického managementu je znám jako strategické řízení problémů. Tendenci v 80. letech bylo popisovat strategický přístup k řízení ve veřejných službách jako vyžadující kreativní přístup k navrhování změn. Výše popsané strategické plánování je zaměřeno na cíle, zatímco strategické řízení problémů je zaměřeno na strategické otázky, které lze definovat jako omezení či příležitosti pro realizaci strategických cílů a environmentální hodnocení (vnitřní i vnější prostředí). Díky tomuto důrazu na kreativitu je možné propojit tento typ manažerského přístupu se změnou, která představuje inovaci (Joyce in Osbourne, Brown, 2013).

Poslední typ strategického přístupu vychází ze studií ve veřejných službách ve Velké Británii. Je zde označena jako veřejná hodnota strategického řízení. Tento přístup byl popsán Heymannem i Moorem a poskytuje velmi jednoduchý koncepční rámec pro strategické řízení ve veřejném sektoru. V zásadě oba argumentovali, že strategické plánování ve veřejných službách by mělo sladit tři věci: žádoucí cíle, které splňují sociální potřeby (strategická vize), organizační kapacity a vnější podporu (Joyce in Osbourne, Brown, 2013).

Obr. 2.1 Strategický trojúhelník dle Heymann (1987) a Moore (1995)



Zdroj: Joyce (in Osbourne, Brown 2013)

Klíčové závěry těchto studií zdůrazňují význam:

- zajištění strategických plánů prostřednictvím rozpočtových rozhodnutí a pomocí měření a řízení výkonnosti;
- přimět jednotlivé managery, aby se zaměřili na strategické cíle, a aby osobně přispěli k provádění strategie;
- zajištění strategických plánů splňujících priority politiků a získání potřebné podpory veřejných služeb;
- propojení plánovacího cyklu s politickým systémem a citlivost na příležitosti, které politika nabízí;
- zvyšování úrovně porozumění úředníkům veřejné správy potřebám veřejnosti a podmínkám poskytování veřejných služeb;
- rozvoje schopností strategického vedení při komunikaci o strategické vizi, budoucím směru a při používání jazyka i slovní zásoby, které povzbuzují ostatní k navrhování nových strategických akcí;
- přijímání personálních politik, které upřednostňují stabilitu zaměstnanců zastávajících klíčové vedení a profesní pozice v organizacích veřejných služeb;
- zapojení veřejnosti do přípravy vládních/veřejných strategických plánů a zajištění jejich pravidelného informování o výkonu veřejných služeb ve vztahu ke strategickým cílům (Joyce in Osbourne, Brown, 2013).

2.3 Zabezpečování, financování a poskytování veřejných služeb

Moderní přístupy k řízení veřejného sektoru a poskytování veřejných služeb řeší 3 základní otázky:

1. **zabezpečování** veřejných služeb,
2. **financování** veřejných služeb,
3. **produkování** veřejných služeb (Stejskal a kol., 2017).

Zabezpečování veřejných služeb je nejširším pojmem a zahrnuje tyto procesy: garantování, organizování, regulace, zčásti financování a kontrolování celého systému produkujícího veřejné služby. Zabezpečovatelem veřejné služby je konkrétní organizační složka státu, kraje, či obce nebo jím zřízená právnická osoba, do jejíž kompetence spadá zabezpečení dané veřejné služby. Zabezpečovatel zodpovídá za to, že veřejná služba bude v daném rozsahu a kvalitě poskytnuta. Rozsah závisí na rozhodnutí politické reprezentace, dále na historickém vývoji, kulturních a společenských zvycích, vyspělosti

a stupni rozvoje společnosti, dosaženém blahobytu, a především na samotné veřejné volbě. Zabezpečovatel veřejné služby jakožto garant či regulátor, řeší při nastavování systému zabezpečování otázku financování veřejné služby. Neexistuje doporučený zdroj, ověřený způsob či nástroj financování. Je nezbytné řešit problém financování individuálně pro jednotlivé druhy veřejných služeb. Zdrojem financování mohou být:

- nadnárodní rozpočty (především rozpočet EU),
- státní rozpočet a rozpočtové fondy,
- mimorozpočtové fondy,
- rozpočty krajů a obcí,
- platby od spotřebitelů služeb,
- zdroje z ostatní či hospodářské činnosti,
- dary a další (Stejskal a kol., 2017).

Nové přístupy k financování veřejných služeb prosazují kombinovat veřejné zdroje se soukromými zdroji, konkrétně s uživatelskými poplatky, jelikož participace spotřebitele na nákladech veřejné služby přispívá ke zvýšení racionality spotřebitele ve spotřebě. Poslední otázkou je rozhodnutí o produkci, tedy zvolení vhodného poskytovatele (producenta) veřejné služby. Poskytovatelem mohou být subjekty soukromého ziskového sektoru, subjekty neziskového (veřejného i soukromého) sektoru a sektor domácností (Stejskal a kol., 2017).

Veřejná správa jako subjekt odpovědný za zabezpečování veřejných statků a veřejných služeb tak stojí před problémem, zdali má veřejné statky a veřejné služby sama produkovat či tyto služby a statky nakupovat v soukromém sektoru (např. formou veřejných zakázek či PPP projektů) nebo sama vytvářet veřejné projekty k budoucímu uspokojování veřejných potřeb (Ochrana, Půček, Špaček 2015).

Jak uvádí Holman (2002, s. 407): „*Veřejné statky nemusí být nutně poskytovány státními podniky nebo státními úřady a institucemi. Z nevyločitelnosti ze spotřeby vyplývá pouze to, že musí být financovány z veřejných rozpočtů – tedy z daní.*“

Rozdíl mezi zabezpečováním (garancí) a poskytováním (produkcí) jednotlivých statků a služeb je podstatný, v tomto rozdílu nakonec také spočívá princip konceptu privatizace ve veřejném sektoru a stanovení role vlády. Jednotlivé úrovně vlády jsou garanty objemu a určité úrovně kvality veřejných služeb. Na základě veřejné volby se rozhoduje o tom, jaké statky mají být poskytovány veřejně, jaká má být úroveň nabídky a jak má být jejich poskytování financováno, zda zcela z veřejných rozpočtů, nebo

s využitím spoluúčasti spotřebitelů prostřednictvím uživatelských poplatků (Páleníková, 2012).

Zabezpečování a poskytování rozlišují rovněž Musgrave a Musgraveová (1994, s. 8): „Je třeba přesně rozlišit veřejné zabezpečování od veřejné produkce. Jsou to dva odlišné a nesouvisející pojmy, které nelze směřovat či zaměňovat. Říkáme-li, že se veřejné statky zabezpečují veřejně, míníme tím, že je hradí rozpočet a jsou dostupné bez poplatků jednotlivých spotřebitelů. Jak je vyrábějí, nehraje roli.“

V běžném životě nacházíme množství statků, které jsou, jakožto výsledek veřejné volby, garantovány, financovány, ale i přímo produkovány veřejným sektorem, přestože by vzhledem ke svému charakteru mohly být bez problému zajišťovány prostřednictvím tržního mechanismu. Mezi takové statky patří například sociální bydlení, částečně dotovaná veřejná doprava, terciární vzdělávání a celá řada dalších statků a služeb (Páleníková, 2012).

3 PŘÍSTUPY K ZABEZPEČOVÁNÍ A FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH MĚSTECH

V úvodu této kapitoly se zaměříme na přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb na úrovni Evropské unie, poté na přístupy v České republice (ČR) a ve Slovenské republice (SR). Závěr kapitoly je věnován způsobům zabezpečování a financování veřejných služeb ve dvou vybraných evropských městech, a to v Ostravě (3. největším městě ČR) a v Košicích (2. největším městě SR).

3.1 Evropské přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb

Evropská unie (EU) po odstoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska zahrnuje 27 členských států, které s ohledem na svůj historický vývoj nemají jednotnou organizaci veřejné správy. Neexistuje žádný základní dokument EU přijatý členskými státy, který by předepisoval model veřejné správy a územně správního členění. Každý stát musí respektovat své vnitřní (ekonomické, sociální, kulturní, územní aj.) podmínky a v návaznosti na to vytvářet svůj vlastní systém uspořádání veřejné správy a souvisejících vztahů. Povinností jednotlivých států však je respektování a dodržování jistých společných správních a právních principů, tzv. 4 hodnotových pilířů Evropského správního prostoru (ESP):

- **spolehlivost a předvídatelnost** – zahrnuje např. principy správy prostřednictvím práva, princip nediskriminace, princip přiměřenosti, princip procesní spravedlnosti;
- **odpovědnost** – zaměřen na kontrolu a dohled nad orgány veřejné správy (soudy, státní zastupitelství, ombudsman, interní a externí audit, inspekce atd.);
- **účinnost a efektivnost** – souvisí s kvalitou řízení veřejné správy;
- **otevřenost a transparentnost** – zahrnuje právo na informace (rozpočtové dokumenty, výroční zprávy, zprávy z auditu aj.) (Halásková, 2012; Pomahač, Vidláková, 2002).

Souboru principů, které Evropský správní prostor vytváří se říká neformalizované evropské správní právo. Předpokládá se, že jednotliví aktéři v prostoru ESP přijímají tyto

principy, ačkoliv jsou pouze zřídka formalizovány v písemné právní podobě, a nejsou ani předmětem kodifikací, nicméně jsou eticky a legálně závazné (Halásková, 2012).

V prostoru EU je vyžadována stále vyšší konvergence ve správní činnosti jednotlivých států, jenž vyplývá z potřeby kontaktu mezi úředníky státní správy členských států a úředníky Evropské unie, z požadavků na zpracování a dodržování práva EU (aquis communautaire) spolu s postupným vývojem evropského systému správního soudnictví. Toto sbližování představuje Evropský správní prostor (European Administrative Space – EAS) (Euroskop, 2005).

EAS je vytvářen ústředními institucemi Evropské unie (Evropská komise, Rada EU, Evropský parlament, Evropský soudní dvůr) a ústředními orgány veřejné správy jednotlivých členských států. Vztahy vznikající mezi těmito subjekty mohou být vertikální (mezi ústředními orgány členských států a ústředními orgány EU) a horizontální (mezi ústředními orgány veřejné správy jednotlivých členských států navzájem) (Halásková, 2012).

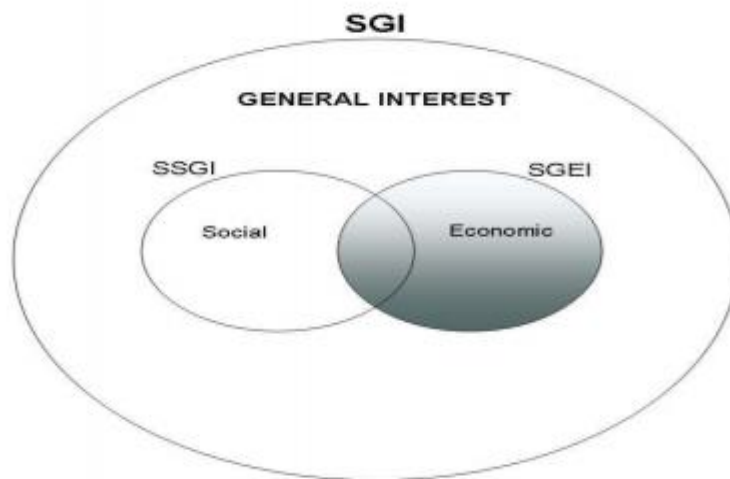
3.1.1 Služby obecného zájmu

Evropská unie nemá zvláštní předpis, který by vytvořil právní rámec pro pojem veřejné služby a nemá ani přesnou definici toho, co veřejnou službou je. Pojem může mít různé významy, a to jako služba poskytovaná široké veřejnosti, či jako služba plnící specifickou úlohu ve veřejném zájmu a někdy se týká vlastnictví nebo statusu subjektu, který službu poskytuje (Halásková, 2012).

V souvislosti s veřejnými službami se v EU používá pojem služby obecného zájmu (Service of General Interest – SGI). Jedná se o služby, které veřejné orgány členských států klasifikují jako služby obecného zájmu, a proto podléhají zvláštním závazkům veřejné služby. Termín zahrnuje jak hospodářské činnosti, tak i nehospodářské služby. Služby obecného hospodářského zájmu (Service of General Economic Interest – SGEI) jsou hospodářské činnosti, jenž přinášejí výsledky v celkovém veřejném statku, který by nemohl být dodán (nebo by byl poskytován za různých podmínek co se týče kvality, bezpečnosti, dostupnosti, rovného zacházení nebo univerzálního přístupu) prostřednictvím trhu bez veřejné intervence. Závazek veřejné služby je poskytovateli uložen na základě pověření a na základě kritéria obecného zájmu, které zajišťuje, že služba je poskytována za podmínek umožňujících jí plnit své poslání. Evropská unie nechává rozhodnutí, kterou službu považovat za službu v obecném hospodářském zájmu,

plně v kompetenci členských států. Dojde-li však k nesprávnému začlenění služby, mají orgány EU pravomoc zasáhnout. EU zpravidla vymezuje pouze určitý regulační rámec, jenž může být členskými státy proveden s ohledem na konkrétní národní situaci. Může však být nutné, aby bylo naplňování určitého národního cíle veřejné politiky koordinováno s určitými cíli EU (European Commission, 2011).

Obr. 3.1 Rozdělení služeb obecného zájmu (Service of General Interest – SGI)



Zdroj: European Commission (2013)

Z obrázku 3.1 je patrné, že vedle služeb obecného hospodářského zájmu existují také sociální služby obecného zájmu (Social Service of General Interest – SSGI). Kromě zdravotnických služeb zde patří dvě hlavní skupiny:

- zákonné a doplňkové systémy sociálního zabezpečení pokrývající hlavní rizika života, jako jsou rizika spojená se zdravím, stárnutím, pracovními úrazy, nezaměstnaností, odchodem do důchodu a zdravotním postižením;
- další základní služby poskytované přímo dané osobě. Tyto služby hrají roli prevence a sociální soudržnosti s cílem usnadnit sociální začlenění a zajistit základní práva. Zaprvé nabízejí pomoc osobám, které čelí osobním výzvám nebo krizím (jako je dluh, nezaměstnanost, drogová závislost nebo rozpad rodiny). Za druhé, zahrnují činnosti, které mají zajistit, aby se dotčení lidé mohli zcela znovu začlenit do společnosti (rehabilitace, jazykové vzdělávání pro přistěhovalce), a zejména návrat na trh práce (odborné vzdělávání a opětovné začlenění). Zatřetí, tyto služby zahrnují činnosti zaměřené na integraci lidí s dlouhodobými zdravotními problémy. Začtvrté, zahrnují také sociální bydlení

pro znevýhodněné skupiny. Některé služby mohou samozřejmě zahrnovat všechny tyto čtyři dimenze (European Commission, 2013).

3.1.2 Financování a poskytování služeb obecného zájmu

Služby obecného hospodářského zájmu jsou financovány několika způsoby (příp. jejich kombinací). Jedná se o státní rozpočet – prostřednictvím rozpočtových kapitol resortů, státních fondů nebo jiných organizací zřízených ministerstvy či jinými státními úřady. Další formou financování ze státního rozpočtu jsou granty. Významné jsou prostředky územních samosprávných celků. Na financování služeb v obecném zájmu se také podílí přímou finanční účastí uživatel služby. Zvláštním typem kombinace výše uvedených forem financování jsou úhrady prokazatelné ztráty, kdy dochází ke zpoplatnění služby pro uživatele, které však nepokrývá náklady vynaložené na službu. Rozdíl, jakožto prokazatelná ztráta je dorovnán z prostředků veřejných rozpočtů. Jako forma financování mohou být využity i příspěvky od účastníků trhu, např. Fond univerzální služby (Doleželová, Halásek, 2011).

Definice poskytovatele služeb v obecném zájmu je široká, mohou to být soukromé organizace, soukromé organizace podléhající veřejné kontrole, veřejno-soukromé partnerství, úřady, veřejné instituce, mezi-obecní spolupráce, samotné orgány veřejné správy na úrovních určených členskými státy (Halásková, 2012).

Poskytování služeb obecného hospodářského zájmu by mělo naplňovat několik společných požadavků:

- **kontinuita** – znamená poskytování pravidelně, bez přerušení. Je možné uznat výjimky, jež budou náležitě zdůvodněny;
- **rovný přístup** – zákaz jakékoliv neoprávněné diskriminace na základě společenského a osobního statusu, s čímž souvisí požadavek cenové dostupnosti;
- **univerzálnost** – univerzální služba jako soubor požadavků obecného zájmu zajišťujících dostupnost některých služeb ve stanovené kvalitě pro všechny spotřebitele a uživatele na celém území členského státu a za dostupnou cenu;
- **kvalita** – služby musí být poskytovány v odpovídající (společensky přijatelné) kvalitě, součástí požadavku kvality je i ochrana uživatele a spotřebitele;
- **princip subsidiarity** – služba musí být definována, organizována a regulována na nejvíce odpovídající úrovni (Doleželová, Halásek, 2011).

Veřejná služba může být poskytována buď přímo dotyčnou veřejnou/obecní „základní“ správou, nebo nepřímo prostřednictvím formální či organizační privatizace (nebo korporatizace). Druhá varianta označuje vytvoření organizační jednotky, která sice zůstává ve veřejném/obecním vlastnictví, ale je umístěna mimo „základní“ správu, obvykle působí v organizační a finanční (kvazi-) autonomii. Materiální nebo majetková privatizace znamená, že vlastnictví je převedeno (zpravidla prodejem) z veřejného na soukromý sektor, ať už zcela nebo jen částečně. Tvoří tak „smíšené“ či hybridní společnosti nebo jiné formy partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP). Funkční privatizace znamená převedení („delegování“, „outsourcing“) výkonu veřejné funkce, obvykle na časově omezenou smlouvenou dobu, na externího, většinou soukromého, ale i neziskového aktéra/poskytovatele (Wollmann, 2012).

Interním poskytováním služby se tedy rozumí situace, kdy se veřejný orgán rozhodne poskytovat službu sám (i když jedná prostřednictvím právně odděleného subjektu). V tomto případě se veřejný orgán a subjekt poskytující službu skutečně považují za jeden. Takového vztahu se netýkají zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace, ani směrnice EU o veřejných zakázkách 2004/18/ES. V případě, že se rozhodne poskytovat služby externě tak, že pověří třetí osobu za úplatu, je vázán ustanoveními práva EU o zadávání veřejných zakázek na služby nebo koncesemi na služby. Je třeba rozlišovat dva případy:

1. veřejný orgán uzavře smlouvu o veřejné službě. V tomto případě veřejný orgán platí poskytovateli služeb pevnou odměnu. V případě, že hodnota zakázky překračuje prahové hodnoty, uplatní se směrnice 2004/18/ES. Smlouvy o zdravotních a sociálních službách nepodléhají všem podrobným pravidlům směrnice, platí pro ně jen velmi malé množství článků. Musí ovšem také dodržovat základní zásady, jako je požadavek transparentnosti a povinnost zacházet s hospodářskými subjekty stejně, bez diskriminace. Pokud je hodnota zakázky, která má být zadána, nižší než prahová hodnota pro uplatňování směrnice 2004/18/ES, musí veřejný orgán přesto dodržovat základní pravidla a zásady práva EU, jako jsou zásady rovného zacházení, nediskriminace a transparentnosti, pokud má dotyčná smlouva přeshraniční význam, tzn. pokud je to v zájmu hospodářských subjektů se sídlem v jiných členských státech Evropského hospodářského prostoru.

2. Veřejný orgán uděluje koncesi na služby. V tomto případě odměna spočívá hlavně v právu využívat službu ekonomicky. Koncesionář přebírá podstatné provozní riziko vyplývající z využívání dotyčné služby. Veřejné orgány, které udělují koncese na služby, musí v případě přeshraničního zájmu dodržovat již zmíněná základní pravidla a zásady práva EU (European Commission, 2013).

Podle judikatury Evropského soudního dvora vyžadují zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace, že záměr orgánu veřejné moci uzavřít veřejnou zakázku nebo koncesi musí být náležitě zveřejněn. Je nezbytné, aby všichni poskytovatelé služeb v EU, kteří mají zájem, měli možnost vyjádřit tento svůj zájem o nabídku na zakázku. Orgán veřejné moci může poté nediskriminačním a nestranným způsobem vybrat žadatele, kteří mají být vyzváni, aby předložili nabídku a případně vyjednali podmínky smlouvy nebo koncese. Během těchto jednání by měli mít všechny hospodářské subjekty rovnocenné postavení a měly by od orgánu veřejné moci dostávat stejné informace (European Commission, 2013).

Omezení vlivu veřejných výdajů na hospodářskou soutěž je důvodem pro existenci pravidel služeb obecného hospodářského zájmu (SOHZ), jež jsou specifickou podmnožinou pravidel veřejné podpory. Veřejnou podporou se rozumí každá podpora, která splňuje všechny tyto 4 podmínky:

1. poskytnutá v jakékoli formě státem či ze státních prostředků,
2. která narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že
3. zvýhodňuje určité podniky či odvětví výroby a
4. pokud ovlivňuje obchod mezi členskými státy (MMR ČR, 2013).

Pravidla SOHZ prověřují, zda požadovanou službu nemůže zajistit trh, dále omezují negativní dopad finančních podpor státu na tržní prostředí a šetří výdaje státu, neboť stanovují výdajové limity pro nákup služeb. Poskytování určité služby za podmínek definovaných orgánem veřejné správy nebývá pro podniky motivační, jelikož může vést ke ztrátovému hospodaření. Finanční podpora zde slouží jako kompenzace za poskytování veřejné služby a je určena výhradně na pokrytí dodatečných nákladů souvisejících se závazkem veřejné služby. Proto se tato finanční podpora označuje také jako vyrovnávací platba. Podporou mohou být nejen granty nebo dotace, může jít také o zvýhodněné nájemné či zvýhodněné půjčky (MMR ČR, 2013).

Podle nařízení *de minimis* se veřejné financování služeb obecného hospodářského zájmu nepřesahujících 500 000 EUR, poskytnuté v jakémkoli období tří fiskálních let,

nepovažuje za veřejnou podporu. Důvodem je to, že částka je tak malá, že lze usuzovat, že nemá dopad na přeshraniční obchod nebo hospodářskou soutěž, neexistuje tedy povinnost je předem oznámit Evropské komisi (European Commission, 2013).

Právní předpisy EU o veřejné podpoře k financování služeb obecného hospodářského zájmu považují vydání tzv. Pověření poskytováním služby za jednu z povinných náležitostí (podmínek), které je nutno splnit, aby při financování služeb nedocházelo k nedovolené veřejné podpoře. Podstatnou náležitostí Pověření je přesné vymezení služby obecného hospodářského zájmu co do jejího obsahu, rozsahu, kvality, dostupnosti atd. To, jak bude SOHZ v Pověření vymezena, určuje náplň toho, co bude ve smyslu práva veřejné podpory považováno za službu obecného hospodářského zájmu, což určí, jaké způsobilé náklady lze zahrnout do vyrovnávací platby. Vše, co jde mimo vymezený rozsah, není pokryto Pověřením a nelze tedy bez dalšího financovat v režimu služeb obecného hospodářského zájmu, a to ani ze strany ostatních zadavatelů (Zuska, 2015).

Od 80. a 90. let 20. století se v některých státech západní Evropy začaly masivněji prosazovat alternativní způsoby zajištění produkce a distribuce veřejných statků. Důvodem jejich uplatnění byla výrazná strukturální přeměna společnosti spojená s technologickým pokrokem a odtud plynoucí změny ve struktuře statků, které veřejná správa spolu s veřejným sektorem zabezpečují. Dalším důvodem bylo snížení schopnosti zajistit materiálně technické předpoklady produkce a financování poskytování některých veřejných statků ze strany veřejného sektoru spojené s růstem technologické a intelektuální náročnosti (důraz na znalosti, využívání duševního vlastnictví, náročnost nákupu zařízení), cen vstupů a snížením disponibilních zdrojů (SMOČR, 2019).

K těmto alternativním způsobům patří tzv. partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership – PPP). Tento pojem není na úrovni Evropského společenství právně definován. Obecně se takto označují formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby.

Pro PPP jsou charakteristické následující prvky:

- dlouhodobé trvání spolupráce na plánovaném projektu mezi veřejnoprávním a soukromým partnerem;
- částečné financování soukromým sektorem;
- významná úloha ekonomického provozovatele, který se účastní různých fází projektu (návrh, vyhotovení, provedení, financování);

- veřejnoprávní partner se soustředí hlavně na definování cílů, které je nutné z hlediska veřejného zájmu, kvality poskytovaných služeb a cenové politiky dosáhnout, a přebírá odpovědnost za dohled nad jejich dodržením;
- rozdělení rizik mezi veřejnoprávního partnera a soukromého partnera (KES, 2004).

Během minulého desetiletí se PPP rozvinula v mnoha oblastech veřejného sektoru. Rostoucí využití PPP je vysvětlováno různými faktory, např. vzhledem k rozpočtovým omezením, jimž jsou členské státy vystaveny, PPP přináší potřebné financování veřejného sektoru ze soukromých zdrojů. Jiné vysvětlení vyplývá z požadavku, aby veřejná sféra získala větší prospěch z know-how a pracovních postupů, které se uplatňují v soukromém sektoru. Rozvoj PPP je rovněž součástí obecnější změny role státu v ekonomice z přímého provozovatele na organizátora, regulátora a vykonavatele kontroly (KES, 2004).

Závěrem je nutné zdůraznit, že rozhodnutí o tom, zda bude orgán veřejné moci členského státu poskytovat službu přímo nebo ji bude externalizovat, je ponecháno zcela na jeho uvážení (European Commission, 2013).

3.2 České a slovenské přístupy k zabezpečování a financování veřejných služeb

Správa by obecně jako činnost měla být především službou občanům a tu nelze vykonávat k jejich spokojenosti, aniž by se její část přenesla z centra na nižší úroveň, tj. do obcí, příp. krajů. S touto problematikou úzce souvisí zásada subsidiarity ve veřejné správě, jež upřednostňuje správu nižších územních celků před správou celky vyššími. V posledních čtyřiceti letech došlo ve většině zemí EU k výrazné decentralizaci veřejné správy, čímž došlo k rozšíření kompetencí a pravomocí samosprávných celků. Správní celky 1. stupně (obce) se starají o místní komunikace, rozvod vody, sběr odpadků, hromadnou dopravu, zdravotní a sociální služby a většině členských států EU i o základní a předškolní školství. Pravomoc správních celků 2. stupně zahrnuje obvykle střední školy, správu životního prostředí, komunikace a územní plánování. Ještě širší pravomoc (včetně legislativní) mají celky 3. stupně, tedy regionální úrovně samosprávy (Halásková, 2012).

V následující podkapitole se zaměříme na zabezpečování a financování místních veřejných služeb v České republice (celkem 2 úrovně územní samosprávy) a ve Slovenské republice (také 2 úrovně územní samosprávy).

3.2.1 Zabezpečování místních veřejných služeb v České republice

Dvoustupňový systém územní samosprávy v České republice tvoří obce (k 1. 1. 2019 v počtu 6 258 dle ČSÚ) a na regionální úrovni kraje (v počtu 14).

Do kompetencí českých obcí dle zákona spadá místní rozvoj, obecní policie, základní školství, bydlení, sociální služby, zemědělství a lesnictví, dodávky vody, odpadní vody, tuhý odpad, veřejná doprava a spolupráce s obcemi a kraji. Do kompetencí krajů lze zahrnout např. středoškolské a odborné vzdělávání, síť cest, sociální služby, zdravotnictví, životní prostředí, dopravu a regionální rozvoj (Halásková, 2012).

V České republice zajišťují obce vybrané veřejné služby v rámci své samostatné působnosti, kterou upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Obec má několik možností, jak konkrétní veřejnou službu poskytovat:

- může využít svých vlastních (interních) zdrojů – finančních i personálních,
- zřídí za tímto účelem organizaci (organizační složku státu, příspěvkovou organizaci, obchodní společnost);
- využije některou z možných forem spolupráce (Páleníková, 2012).

Obec má možnost za účelem plnění závazků vůči svým občanům zřídit jednotlivé organizace, které se liší právní subjektivitou, činnostmi, které vykonávají, pravidly hospodaření, závazky a právy atd. Některé z forem organizací zřizovaných obcemi znázorňuje Tab. 3.1.

Dle zákona o obcích, může obec také zakládat a zřizovat právnické osoby, které slouží pro výkon její samostatné působnosti. Územní samosprávné celky mohou dle zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zakládat **obchodní společnosti** pouze však ve formě společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti. Obec vkládá do takto založené společnosti část svého majetku a financí, s kterými hospodář a majetek, který obchodní společnost vlastní je považován za veřejný. Obchodní společnosti ze 100 % vlastněných obcí bývají založeny za konkrétním účelem – plnění konkrétních úkolů, za jejichž plnění jim náleží úplata, která plyne z veřejných rozpočtů. Primárním cílem tedy není dosahování zisku na rozdíl od jiných typů obchodních společností majoritně vlastněných soukromým subjektem (Páleníková, 2012).

Tab. 3.1 Formy organizací zřizovaných obcemi v ČR

Forma	Znaky
Organizační složky	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nemají právní subjektivitu ▪ jsou závislé na zřizovateli, co se týče rozpočtu (rozpočet organizační složky je součástí rozpočtu zřizovatele) a nakládání s jeho majetkem – zastupitelstvo poskytuje organizační složce v oblasti hospodaření oprávnění k dispozici s rozpočtovými prostředky k financování hlavních činností ▪ výnos rovněž směřuje do rozpočtu zřizovatele ▪ jsou využívány zpravidla pro poskytování veřejných služeb v oblasti školství, zdravotnictví, kultury a sociálních služeb ▪ zřizovány tehdy, pokud zajišťované činnosti nebudou vyžadovat velký počet zaměstnanců, nebudou potřebovat složité a rozsáhlé strojní nebo technické vybavení, nebudou vnitřně či jinak organizačně členěné a jejich zajištění nevyžaduje vstup do složitých ekonomických nebo právních vztahů
Příspěvkové organizace	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mají právní subjektivitu ▪ zapisují se na návrh zřizovatele do obchodního rejstříku ▪ mohou provozovat také doplňkovou činnost, k vylepšení rozpočtu hlavní činnosti ▪ hospodaří podle svého rozpočtu a na rozpočet zřizovatele jsou napojeny saldem svého rozpočtu ▪ získávají vlastní příjmy z jejich činnosti (např. z uživatelských poplatků), které jim však nestačí na úhradu nákladů spojených se zabezpečováním veřejných statků ▪ chybějící finanční prostředky na krytí nákladů jsou jim poskytovány ve formě příspěvku na provoz (běžný) a příspěvku na investice (kapitálový) z rozpočtu zřizovatele
Školské právnické osoby	<ul style="list-style-type: none"> ▪ řídí se novým školským zákonem č. 561/2004 Sb. s účinností od 1. 1. 2005 ▪ fakultativní forma právnické osoby vedle právní formy příspěvkové organizace u škol a školských zařízení ▪ užívají ke své činnosti vlastní majetek a majetek vypůjčený nebo pronajatý od zřizovatele nebo jiné osoby
Veřejné výzkumné instituce	<ul style="list-style-type: none"> ▪ v českém právním řádu reálně od 1. ledna 2007 ▪ bližší specifikace v zákoně o veřejných výzkumných institucích č. 341/2005 Sb.

Zdroj: vlastní zpracování dle Provazníková (2015), Peková, Pilný, Jetmar (2012)

Obce mohou založit také **dobrovolné svazky obcí**. V České republice došlo po roce 1990, na rozdíl od vývoje v západoevropských zemích, k dezintegračním procesům. V roce 1989 bylo v ČR 4 120 registrovaných obcí. V roce 1990 se osamostatnilo 1 684 obcí, dezintegrační proces pokračoval v letech 1992 až 1993, poté se zpomalil a po přijetí zákonného omezení, že nová obec musí mít alespoň 1 000 obyvatel, se v současnosti zastavil a nové obce vznikají ojediněle. Tyto obce jsou hospodářsky slabé a obvykle

nejdou schopny samy ze svých rozpočtových prostředků ani budovat ani zajistit údržbu své základní infrastruktury. Vytvoření dobrovolného svazku obcí představuje pro tyto malé obce příležitost k rozvoji (Ochrana, Půček, Špaček, 2015).

Jak již bylo zmíněno, subjekt veřejné správy má možnost mezi vlastní produkcí (interní, tzv. insourcingem), nebo se rozhodnout, že daný problém bude outsourcován (externí produkce). Může přitom volit formu **veřejné zakázky**, kdy na základě veřejné soutěže pořizuje potřebnou dodávku, stavbu nebo službu. Kritériem pro rozhodování jsou jak bezprostřední ekonomická kritéria (efektivnost uvažované akce), tak i jiná kritéria související například s udržením zaměstnanosti či s politickými cíli. Rozhodne-li se subjekt veřejné správy, že bude daný problém řešit formou veřejného zadávání, postupuje podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších úprav. V případě, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky přesahuje hranice uvedené v zákoně, musí být na takovou zakázku vyhlášena veřejná soutěž. Subjekt veřejné správy vystupuje v roli veřejného zadavatele. Jeho povinností je připravit zadávací dokumentaci a zveřejnit ji. Klíčovými zásadami postupu zadavatele jsou, aby postupoval transparentně, nediskriminačně a rovně se všemi uchazeči výběrového řízení (Ochrana, Půček, Špaček, 2015).

Další možností je **partnerství veřejného a soukromého sektoru**, tedy forma spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby (KES, 2004).

3.2.2 Zabezpečování místních veřejných služeb ve Slovenské republice

Územní samosprávu ve Slovenské republice tvoří obec, jakožto základní samosprávný celek, a vyšší územní celek, tj. kraj. Administrativně je SR rozdělena na samosprávné kraje, na okresy (bez samosprávné funkce) a na obce. Základní rozdělení SR na 8 krajů a 79 okresů je zakotveno v zákoně č. 221/1996 Z. z. o územním a správním uspořádání Slovenské republiky. Seznam obcí je zahrnut v nařízení vlády č. 258/1996 Z. z., které je vykonávacím předpisem zákona č. 221/1996 Z. z. (Hruška, Hrušková, Foldynová, 2018).

Tab. 3.2 Stupně samosprávy a zabezpečení veřejných služeb ve SR

Stupeň správy	Počet	Povinné kompetence a zabezpečení služeb
Lokální	2 751 obcí a 140 měst	údržba silnic, veřejná doprava, životní prostředí, zásobování vodou, kanalizace a komunální odpady, lokální rozvoj, bydlení, předškolní a základní vzdělávání, sociální asistence, zdravotnictví, kultura a sport
Regionální	8 krajů	regionální síť silnic, územní rozvoj, regionální rozvoj, sekundární vzdělávání, nemocnice, sociální služby, kultura, participace na civilní obraně

Zdroj: CCRE – CEMR (2016)

Klíčovým legislativním předpisem pro obce je zákon č. 369/1990 Z. z. o obecním zřízení. Obce mají jednoúrovňový systém řízení, výjimkou jsou Bratislava a Košice s dvouúrovňovým systémem. Postavení dvou největších slovenských měst je upraveno zvláštními zákony. Nejvýznamnějším rozdílem je, že města Bratislava a Košice se dále dělí na městské části, které mají svá vlastní zastupitelstva i starosty. Zároveň však mají obě města také městské zastupitelstvo a primátora. Působnost obcí lze rozlišit stejně jako v ČR na působnost samosprávnou a působnost přenesenou (Hruška, Hrušková, Foldynová, 2018).

Zabezpečování veřejných služeb může probíhat interně nebo externě. Mezi interní formy zabezpečování komunálních služeb patří zaměstnanci obce, rozpočtové a příspěvkové organizace zřízené obcemi, které jsou napojené na rozpočet obce, obchodní společnosti (s.r.o. a a.s.), kde jsou obce buď jediným společníkem, resp. akcionářem, nebo mají rozhodující vliv na řízení společnosti, a také neziskovými, resp. veřejně prospěšnými organizacemi zřízenými obcemi. Při externím zabezpečování místních veřejných služeb se nejvíce uplatňují tzv. alternativní metody zabezpečování veřejných služeb (Alternative Service Delivering Arrangements – ASDA), kterými může být:

- kontrahování veřejných služeb – subjekty veřejného sektoru realizují produkci veřejných služeb subjekty ze soukromého sektoru na základě smlouvy;
- systémy BOT (Build – Operate – Transfer) tj. vybudování – provoz – transfer: představují základní model partnerství veřejného a soukromého sektoru, kde

financování infrastruktury je plně zaručené veřejnými financemi. V případě selhání projektu nese důsledky subjekt veřejného sektoru.

- koncese na poskytování veřejných služeb – jedná se o smluvní poskytnutí výhradního práva poskytovat službu na základě koncesní listiny pro určitou oblast na 15 až 20 let. Koncesionář nese rizika i všechny kapitálové a provozní náklady.
- poskytování veřejných služeb neziskovými organizacemi a dobrovolnými organizacemi;
- poukázky na veřejné služby vydávané státem oprávněným osobám, za které si mohou zakoupit veřejné statky nebo služby v nimi zvolené instituci. Využívají se hlavně v sociální, zájmové a kulturní oblasti (Balážová, 2011).

Podobně jako Česká republika má i Slovensko velmi rozdrobenou municipální strukturu, a to zejména kvůli velkému počtu malých obcí. Cestou ke zvýšení efektivity malých obcí je zavádění prvků meziobecní spolupráce. Obce mohou spolupracovat následujícími způsoby:

- na základě smlouvy uzavřené za účelem uskutečnění konkrétního úkolu nebo činnosti – specifickým případem je pak uzavření smlouvy o zřízení společného obecního úřadu,
- na základě smlouvy o zřízení sdružení obcí,
- zřízením nebo založením právnické osoby podle obchodního zákoníku (Hruška, Hrušková, Foldynová, 2018).

3.2.3 Financování místních veřejných služeb v ČR a ve SR

S rozsahem veřejných služeb a jejich zabezpečením jsou úzce spojeny finanční možnosti každé země, které jsou jedním z hlavních faktorů pro její rozvoj, kde významnou roli mají veřejné výdaje. Stěžejním problémem je stanovení objemu veřejných výdajů, jejich struktura, na co by měly být vynaloženy, na jaké potřeby s ohledem na dostupné zdroje financování. Neexistuje jednotný přístup ani doporučený zdroj, způsob či nástroj k řešení problému financování veřejných služeb. Obce mohou využít tyto zdroje:

- nadnárodní rozpočty (rozpočty mezinárodních a nadnárodních organizací)
- státní rozpočet,
- rozpočty vyšších územních celků (krajů),
- municipální rozpočty (obcí),

- veřejné peněžní fondy,
- platby od klientů (spotřebitelů),
- vlastní podnikatelská činnost,
- dary od soukromých jednotlivců a organizací
- jiné zdroje (Halásková, 2013).

Z celé řady resortů, od politiků, odborů a dalších organizací jsou často slýchány stížnosti, že vládní výdaje směřované do jejich odvětví nedosahují ve vztahu k hrubému domácímu produktu (HDP) průměrné výše výdajů v členských zemích Evropské unie. Tyto výhrady přicházejí nejčastěji z oblasti armády, vzdělávání, zdravotnictví či sociálních služeb (Vltavská, Fischer, 2015).

V Tab. 3.3 je uveden poměr celkových vládních výdajů ve vztahu k HDP v období let 2014-2018 v České republice a ve Slovenské republice. V obou zemích je tento poměr nižší než průměr v 28 členských státech Evropské unie (EU 28). Ve Slovenské republice je mezi lety 2015-2018 patrný pokles celkových vládních výdajů o 4 %, i přesto je poměr ve sledovaném období (průměrně 43 %) vyšší než v České republice, kde činil průměrně 40,6 %.

Tab. 3.3 Celkové vládní výdaje v % HDP

Země/rok	2014	2015	2016	2017	2018	Průměr
Česká republika	42,4	41,7	39,5	38,9	40,7	40,6
EU 28	48,0	47,0	46,3	45,9	45,8	46,6
Slovenská republika	43,3	45,8	42,7	41,5	41,8	43,0

Zdroj: Eurostat (2020)

V následující tabulce jsou znázorněny výdaje místní samosprávy ve vztahu k HDP. Je patrné, že v České republice se pohybují okolo průměru EU 28, tj. cca 11 % HDP, v roce 2018 dokonce 1,1 % nad průměrem. Ve Slovenské republice tvoří výdaje místní samosprávy jen přibližně 7 % HDP (viz Tab. 3.4).

Tab. 3.4 Výdaje místní samosprávy v % HDP

Země/rok	2014	2015	2016	2017	2018	Průměr
Česká republika	11,5	11,3	10,2	10,7	11,7	11,1
EU 28	11,2	11,0	10,8	10,6	10,6	10,8
Slovenská republika	6,7	7,4	6,6	7,0	7,1	7,0

Zdroj: Eurostat (2020)

Ke klasifikaci veřejných výdajů a veřejných služeb se používá tzv. COFOG – Classification of the Functions of the Government (klasifikace funkcí vládních institucí) vyvinutá OECD, která rozděluje údaje vládních výdajů ze systému národních účtů podle účelu, pro který jsou prostředky použity. COFOG na první úrovni klasifikuje údaje o výdajích do deseti „funkčních“ skupin výdajů a na druhé úrovni rozděluje každou skupinu do devíti podskupin. První úroveň zahrnuje výdaje na:

- všeobecné veřejné služby,
- obranu,
- veřejný pořádek a bezpečnost,
- ekonomické záležitosti,
- ochranu životního prostředí,
- bydlení a občanskou vybavenost,
- zdravotnictví,
- rekreaci, kulturu a náboženství,
- vzdělávání,
- sociální ochranu (OECD, 2017).

Klasifikace COFOG se vztahuje na sektor vládních institucí, který představuje všechny subjekty zabývající se přerozdělováním národního důchodu a bohatství (organizační složky státu, mimorozpočtové fondy, soudy, fondy sociální ochrany aj.), a dále neziskové organizace kontrolované a financované vládou (např. veřejné vysoké školy). Jedná se o netržní subjekty, jejichž produkce je určena na individuální i kolektivní spotřebu (Vltavská, Fischer, 2015).

Tab. 3.5 Místní výdaje dle funkcí COFOG (v % z celkových místních výdajů)

Oblast/rok	2014		2015		2016		2017		2018	
	ČR	SR	ČR	SR	ČR	SR	ČR	SR	ČR	SR
Všeobecné veřejné služby	11,9	13,8	11,1	13,2	12,4	14,1	11,9	15,6	11,2	13,7
Obrana	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veřejný pořádek a bezpečnost	1,6	1,2	1,8	1,1	1,9	1,3	1,9	1,3	1,9	1,5
Ekonomické záležitosti	19,2	17,0	18,8	19,7	17,8	15,7	18,5	16,1	17,9	16,7
Ochrana životního prostředí	7,9	6,1	8,6	6,3	6,3	5,5	6,5	5,2	6,2	6,0
Bydlení a občanská vybavenost	5,5	6,5	4,2	7,9	4,2	6,0	4,1	5,9	5,4	6,5
Zdravotnictví	12,1	2,3	13,3	2,9	13,9	3,7	13,9	3,3	13,1	2,8
Rekreace, kultura a náboženství	7,0	5,8	6,9	5,8	7,2	6,2	7,2	6,2	7,7	6,6
Vzdělávání	27,7	39,7	27,7	35,9	28,4	40,1	28,4	39,1	28,9	39,1
Sociální zabezpečení	7,1	7,6	7,4	7,2	7,8	7,5	7,6	7,4	7,6	7,0

Zdroj: Eurostat (2020)

V České republice má největší podíl na místních veřejných výdajích oblast *vzdělávání* (v rozmezí cca 28-29 % z celkových místních výdajů), následují výdaje na *ekonomické záležitosti* (18-19 %) a o třetí příčku se dělí oblast *zdravotnictví* (12-14 %) a *všeobecné veřejné služby* (11-12 % z celkových místních výdajů).

Ve Slovenské republice je rozložení jednotlivých veřejných výdajů velmi podobné. Také ve slovenské místní samosprávě dominují výdaje na *vzdělávání*, jsou však o cca 10 % vyšší než v ČR (36-40 % z celkových místních výdajů), následují výdaje na *ekonomické záležitosti* (16-20 %) a výdaje na *všeobecné veřejné služby* (13-16 % z celkových místních výdajů).

Výraznější rozdíl je v oblasti zdravotnictví, na kterou je ve sledovaném období v ČR vynakládáno 12-14 % místních výdajů, zatímco ve SR jen 3-4 %.

3.3 Zabezpečování a financování veřejných služeb v Ostravě

Metropole Moravskoslezského kraje je rozlohou (více než 214 km²) třetím největším městem republiky a třetím v pořadí podle počtu obyvatel (téměř 300 tisíc). Má výhodnou strategickou polohu – nachází se 10 kilometrů jižně od státní hranice s Polskem a 50

kilometrů západně od hranice se Slovenskem. Od hlavního města Prahy je vzdálena 360 km, 170 km od Brna, 310 km od Vídně. Území města se člení na 23 městských obvodů (SMO, 2016).

3.3.1 Zabezpečování veřejných služeb městem Ostrava

K zabezpečování veřejných služeb město využívá příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je přímo statutární město Ostrava nebo městské obvody, dále užívá obecně prospěšné společnosti, obchodní společnosti se 100 % majetkovou účastí města a obchodní společnosti s méně než 100 % majetkovou účastí statutárního města Ostrava.

Ve sledovaném období můžeme pozorovat pokles celkového počtu městských organizací zabezpečujících veřejné služby, který souvisí především se snižujícím se množstvím příspěvkových organizací zřízených městskými obvody viz Tab. 3.6.

Tab. 3.6 Počet městských organizací zabezpečujících veřejné služby v Ostravě

Ukazatel/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Počet příspěvkových organizací zřízených městem	23	24	25	25	25
Počet obecně prospěšných společností	2	2	2	2	2
Počet obchodních společností se 100 % majetkovou účastí města	14	14	16	16	14
Celkem městských organizací	39	40	43	43	41
Počet ostatních obchodních společností s majetkovou účastí města (s méně než 100 %)	8	8	8	7	6
Počet příspěvkových organizací zřízených městskými obvody	116	113	110	110	108
Celkem včetně organizací městských obvodů	163	161	161	160	155

Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv SMO (2014-2018)

Z tabulky vyplývá, že z celkového počtu městských organizací zabezpečujících veřejné služby v Ostravě (tj. ve sledovaném období 155-163) tvoří 68-71 % příspěvkové organizace zřízené městskými obvody, 14-16 % příspěvkové organizace zřízené městem, 9-10 % obchodní společnosti se 100 % majetkovou účastí města a 4-5 % s méně než 100 % majetkovou účastí.

Další způsoby zabezpečování veřejných služeb, které statutární město Ostrava využívá, jsou kontrahování služeb na základě smlouvy a veřejné zakázky (VZ), které

mohou zadávat také jednotlivé městské obvody i organizace a společnosti města. V Tab. 3.7 uvádíme počet veřejných zakázek zadáných městem ve sledovaném období rozdělených dle druhu VZ. Z tabulky je patrné, že v letech 2016-2018 dominují veřejné zakázky na služby.

Tab. 3.7 Počet zadáných veřejných zakázek statutárního města Ostrava

Druh veřejné zakázky	2014	2015	2016	2017	2018	Celkem
Dodávky	29	21	8	6	6	70
Stavební práce	6	7	6	12	15	46
Služby	17	17	35	45	32	146
Celkem VZ za období	52	45	49	63	53	262

Zdroj: vlastní zpracování dle Seznamu veřejných zakázek SMO (2014-2018)

Partnerství veřejného a soukromé sektoru (PPP) bylo často skloňováno v letech 2008-2012, kdy probíhaly i první z ojedinělých pilotních projektů. V námi sledovaném období nebyly na webových stránkách statutárního města Ostravy nalezeny žádné konkrétní informace o projektech PPP. Partnerství obou sektorů je zmiňováno jen obecně v souvislosti s konkurenceschopností města jakožto příležitost pro inovace.

3.3.2 Financování veřejných služeb města Ostravy

Rozpočet statutárního města Ostravy je tvořen rozpočtem města a rozpočty 23 městských obvodů. Strukturu příjmů tvoří příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery. Daňové příjmy představují rozhodující příjmovou část rozpočtu statutárního města Ostravy a jsou zároveň jeho pravidelným zdrojem. Největší příjmy plynou z daně z přidané hodnoty (40-50 % daňových příjmů), z daně z příjmů fyzických osob placené plátcí (cca 20 %) a z daně z příjmů právnických osob (okolo 20 %). Nedaňové příjmy jsou tvořeny zejména příjmy z pronájmu majetku a příjmy z vlastní činnosti. Kapitálové příjmy zahrnují především příjmy z prodeje dlouhodobého majetku. V rámci přijatých transferů může statutární město Ostrava obdržet neinvestiční a investiční transfery ze státního rozpočtu, Národního fondu, státních fondů, z krajského úřadu apod. Za posledních 5 let je možné sledovat nárůst daňových příjmů v poměru k celkovým příjmům rozpočtu statutárního města Ostravy spolu s odpovídajícím poklesem přijatých transferů viz Tab. 3.8.

Tab. 3.8 Rozdělení příjmů rozpočtu města Ostravy

Příjmy za rok	2014	2015	2016	2017	2018
Daňové příjmy celkem	59 %	70 %	71 %	75 %	76 %
Nedaňové příjmy celkem	14 %	14 %	16 %	16 %	15 %
Kapitálové příjmy celkem	2 %	2 %	3 %	1 %	1 %
Přijaté transfery celkem	25 %	14 %	10 %	8 %	8 %

Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv SMO (2014-2018)

Strukturu výdajů tvoří výdaje běžné a výdaje kapitálové. Mezi běžné výdaje, které představují rozhodující výdajovou část rozpočtu statutárního města Ostravy (viz Tab. 3.9), patří zejména výdaje spojené s provozem úřadu, dále neinvestiční příspěvky zřízeným příspěvkovým organizacím, neinvestiční dotace městským obchodním společnostem (nejvyšší jsou poskytovány městské obchodní společnosti Dopravní podnik Ostrava a. s., zabezpečující městskou hromadnou dopravu), neinvestiční dotace neziskovým organizacím a jim na úroveň postaveným organizacím. Od roku 2015 je patrný nárůst běžných výdajů (viz Příloha č. 3). Kapitálové výdaje představují zejména výdaje na realizaci staveb, kde investorem je statutární město Ostrava, městské obvody, dále investiční příspěvky zřízeným příspěvkovým organizacím, obchodním společnostem a dalším subjektům.

Tab. 3.9 Rozdělení výdajů rozpočtu města Ostravy

Výdaje za rok	2014	2015	2016	2017	2018
Běžné výdaje celkem	74 %	75 %	83 %	82 %	78 %
Kapitálové výdaje celkem	26 %	25 %	17 %	18 %	22 %

Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv SMO (2014-2018)

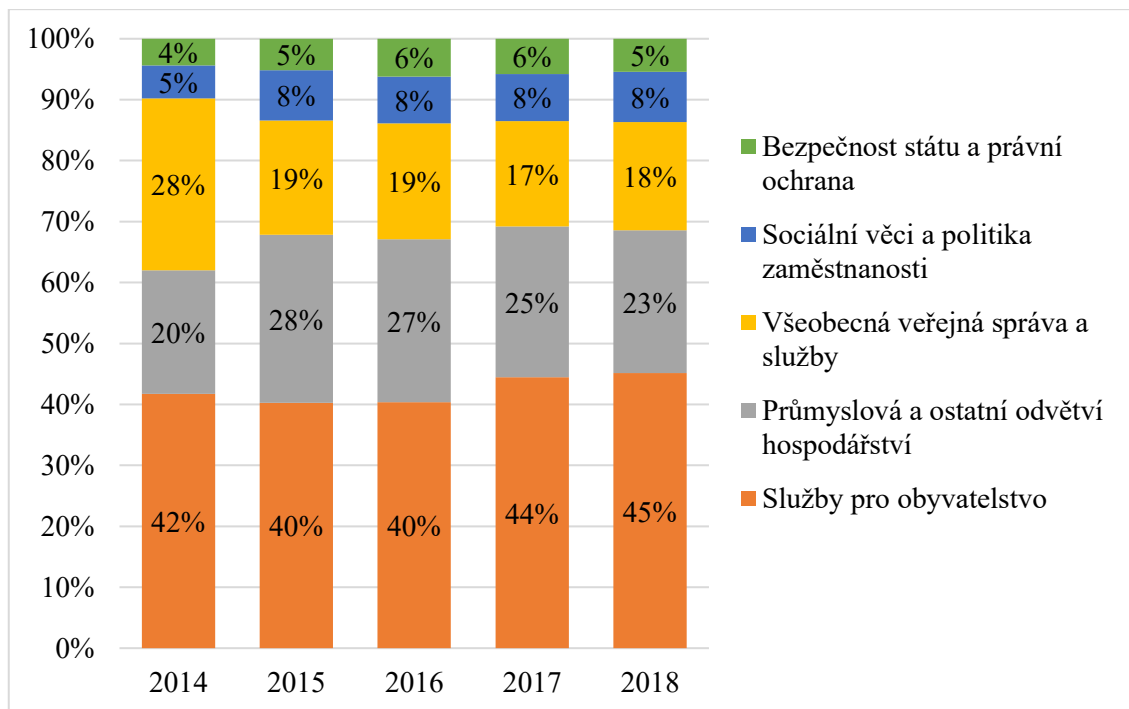
V následující tabulce jsou uvedeny příjmy a výdaje rozpočtu města v přepočtu na 1 obyvatele. Saldo těchto příjmů a výdajů je, s výjimkou roku 2014, kladné, s čímž souvisí pokles zadluženosti města v letech 2014-2018 o 5 077 Kč na 1 obyvatele. A to i přesto, že ve sledovaném období dochází ke každoročnímu poklesu počtu obyvatel (viz Tab. 3.10). Vývoj počtu obyvatel ve sledovaném období je znázorněn v Příloze č.1.

Tab. 3.10 Přehled příjmů a výdajů v přepočtu na 1 obyvatele v Ostravě

Ukazatel/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Počet obyvatel	302 969	301 485	300 569	299 483	298 335
Příjmy rozpočtu města na 1 obyvatele (v Kč)	36 387	30 961	33 208	33 091	35 936
Výdaje rozpočtu města na 1 obyvatele (v Kč)	36 409	28 513	27 707	30 962	35 546
Saldo na 1 obyvatele (v Kč)	-22	2 448	5 501	2 129	390
Zadluženost města na 1 obyvatele (v Kč)	12 481	11 388	10 090	8 622	7 404

Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv SMO (2014-2018)

Nyní se zaměříme na výdaje rozpočtu města z hlediska odvětvového. Odvětvím se rozumí druh činnosti, na kterou se výdaje vynakládají. Při třídění výdajů z hlediska odvětvového jsou nejnižšími jednotkami třídění rozpočtové paragrafy, které se seskupují do rozpočtových pododdílů, pododdíly do rozpočtových oddílů a oddíly do rozpočtových skupin (viz Vyhláška o rozpočtové skladbě). Struktura výdajů města Ostravy v mil. Kč je znázorněna v Příloze č. 5. Struktura výdajů v % z celkových výdajů viz Graf 3.1.

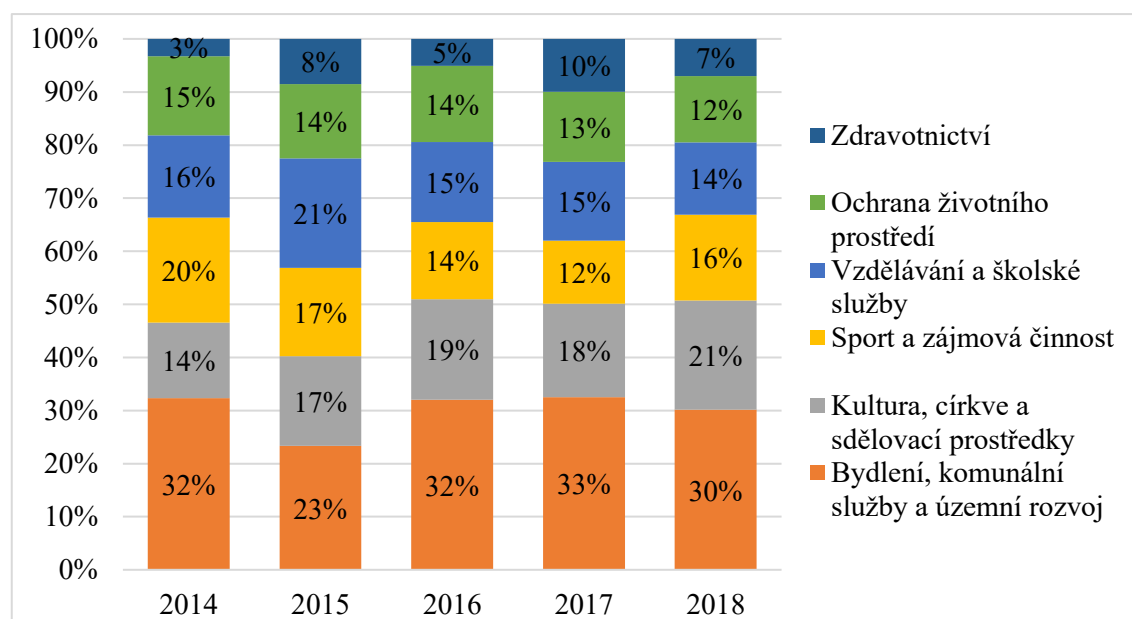
Graf 3.1 Struktura výdajů města Ostravy dle odvětví (v % z celkových výdajů)

Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020)

Jak je patrné z Grafu 3.1, největší část výdajů statutárního města Ostravy ve sledovaném období, tj. 40-45 % z celkových výdajů, tvořila rozpočtová skupina *služby pro obyvatelstvo* (podrobněji viz dále). V rozmezí 20-28 % se pohybovaly výdaje skupiny *průmyslová a ostatní odvětví hospodářství* (z nichž cca 84-85 % představují výdaje na oddíl doprava, přibližně 12-13 % na oddíl vodní hospodářství a 2-3 % na oddíl průmysl, stavebnictví, obchod a služby). Výdaje na rozpočtovou skupinu *všeobecná veřejná správa* v roce 2014 tvořily 28 % z celkových výdajů rozpočtu města. V letech 2015-2018 se pohybovaly mezi 17-19 %. Všeobecná veřejná správa zahrnuje výdaje na činnost místní správy, finanční operace, volby a ostatní činnosti.

Jelikož rozpočtová skupina služeb pro obyvatelstvo tvoří téměř polovinu výdajů rozpočtu města, zaměřili jsme se v následujícím grafu na procentuální rozdělení výdajů tohoto odvětví, tedy na jednotlivé rozpočtové oddíly (viz Graf 3.2).

Graf 3.2 Struktura výdajů odvětví služeb pro obyvatelstvo (v % z výdajů na toto odvětví)



Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020)

Přibližně třetinu výdajů skupiny služeb pro obyvatelstvo představuje oddíl bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje, do kterého spadá např. bytové o nebytové hospodářství, veřejné osvětlení, pohřebnictví, výstavba a údržba místních inženýrských sítí, územní plánování a další. Rozložení ostatních oddílů se ve sledovaném období pohybuje v rozmezí 12-21 %. Výjimku tvoří oddíl zdravotnictví s méně než 10 % výdajů skupiny služeb pro obyvatelstvo.

3.4 Zabezpečování a financování veřejných služeb v Košicích

Město Košice, druhé největší město Slovenské republiky, se nachází ve východní části Slovenska, nedaleko hranic s Maďarskem (20 km), Ukrajinou (80 km) a Polskem (90 km). Výhodná poloha udělala v minulosti z Košic důležitý bod na obchodních cestách, dnes je klíčovou hospodářskou aglomerací, ale i křižovatkou dopravních tras, k čemuž přispívá železniční uzel a mezinárodní letiště. Město má rozlohu 243,7 km² a žije v něm více než 239 tis. obyvatel. Území města se člení na 22 městských obvodů.

3.4.1 Zabezpečování veřejných služeb městem Košice

K zabezpečování veřejných služeb město využívá rozpočtové organizace, příspěvkové organizace města, neziskové organizace založené městem, obchodní společnosti se 100 % majetkovou účastí města a obchodní společnosti s méně než 100 % majetkovou účastí města Košice.

Ve sledovaném období došlo v počtu městských organizací zabezpečujících veřejné služby jen k jedné změně, v roce 2016 byla založena obchodní společnost NTC Košice, a.s. (se 49 % majetkovou účastí města) k provozování tělovýchovných zařízení, provozování zařízení sloužících k regeneraci a rekondici, pořádání sportovních, kulturních a jiných společenských akcí, služby půjčoven, pronájem movitých věcí (viz Tab. 3.11).

Tab. 3.11 Počet městských organizací zabezpečujících veřejné služby v Košicích

Ukazatel/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Počet rozpočtových organizací	61	62	62	62	62
Počet příspěvkových organizací města	5	5	5	5	5
Neziskové organizace založené městem	5	5	5	5	5
Počet obchodních společností se 100 % majetkovou účastí města	4	4	4	4	4
Počet ostatních obchodních společností s majetkovou účastí města (s méně než 100 %)	4	4	5	5	5
Celkem organizací	80	80	81	81	81

Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv Košic (2014-2018)

Jak dokládá Tab. 3.11, z celkového počtu městských organizací zabezpečujících veřejné služby v Košicích (tj. ve sledovaném období 80-81) tvoří 77 % rozpočtové organizace. Ostatní formy městských organizací jsou zastoupeny v poměru 4-6 %.

Další způsoby zabezpečování veřejných služeb, které město Košice využívá, jsou kontrahování služeb na základě smlouvy a veřejné zakázky. Počet veřejných zakázek ve sledovaném období se nepodařilo dohledat, na webových stránkách města jsou uveřejněny jen aktuální veřejné zakázky a ukončené od roku 2019.

O partnerství veřejného a soukromé sektoru (PPP) byla na webových stránkách města Košice nalezena jen jedna zmínka z roku 2007 v souvislosti s realizací oprav místních komunikací.

3.4.2 Financování veřejných služeb města Košice

Rozpočet Košic je tvořen rozpočtem města a rozpočty rozpočtových organizací. Strukturu příjmů tvoří příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery, stejně jako v ČR. Daňové příjmy představují rozhodující příjmovou část rozpočtu města Košice (50-72 % viz Tab. 3.12) a jsou zároveň jeho pravidelným zdrojem. Největší příjmy plynou z daně z příjmů fyzických osob (cca 70 % daňových příjmů). Nedaňové příjmy jsou tvořeny zejména příjmy z pronájmu majetku a příjmy z vlastní činnosti. Kapitálové příjmy zahrnují především příjmy z prodeje dlouhodobého majetku. V rámci přijatých transferů může město Košice obdržet neinvestiční a investiční transfery ze státního rozpočtu, státních fondů, z EU apod.

Tab. 3.12 Rozdělení příjmů rozpočtu města Košice

Příjmy za rok	2014	2015	2016	2017	2018
Daňové příjmy celkem	62 %	50 %	72 %	58 %	60 %
Nedaňové příjmy celkem	7 %	5 %	7 %	5 %	7 %
Kapitálové příjmy celkem	10 %	1 %	1 %	3 %	1 %
Přijaté transfery celkem	21 %	44 %	20 %	34 %	32 %

Zdroj: vlastní zpracování dle závěrečných účtů Košic (2014-2018)

Rozpočet města je sestavený jako programový, tj. zdůrazňující vztah mezi rozpočtovými výdaji a očekávanými výstupy a výsledky realizovaných rozpočtových programů a aktivit. Ve sledovaném období byly výdaje rozpočtovány do 10 programů

a aktivit: Sociální město, Město kultury a sportu, Životní prostředí, Vzdělávání, Doprava, Bezpečnost, Služby občanům, Plánování, management a kontrola, Interní služby, Podpůrná činnost. Strukturu výdajů tvoří výdaje běžné a výdaje kapitálové. Běžné výdaje představují rozhodující výdajovou část rozpočtu města Košice a mají ve sledovaném období rostoucí tendenci (viz Příloha č. 4). Kolísání kapitálových výdajů ve sledovaném období je způsobeno transfery a granty z EU, které se rok od roku liší (viz Tab. 3.13).

Tab. 3.13 Rozdělení výdajů rozpočtu města Košice (v %)

Výdaje za rok	2014	2015	2016	2017	2018
Běžné výdaje celkem	90 %	64 %	91 %	72 %	74 %
Kapitálové výdaje celkem	10 %	36 %	9 %	28 %	26 %

Zdroj: vlastní zpracování dle závěrečných účtů Košic (2014-2018)

V následující tabulce jsou uvedeny příjmy a výdaje rozpočtu města v přepočtu na 1 obyvatele. Saldo těchto příjmů a výdajů je v letech 2014-2017 kladné, jen v roce 2018 záporné, což se projevilo také v nárůstu zadluženosti města v přepočtu na 1 obyvatele (viz Tab. 3.14). Za rok 2014 se úroveň zadluženosti města nepodařilo dohledat.

Tab. 3.14 Přehled příjmů a výdajů v přepočtu na 1 obyvatele v Košicích¹

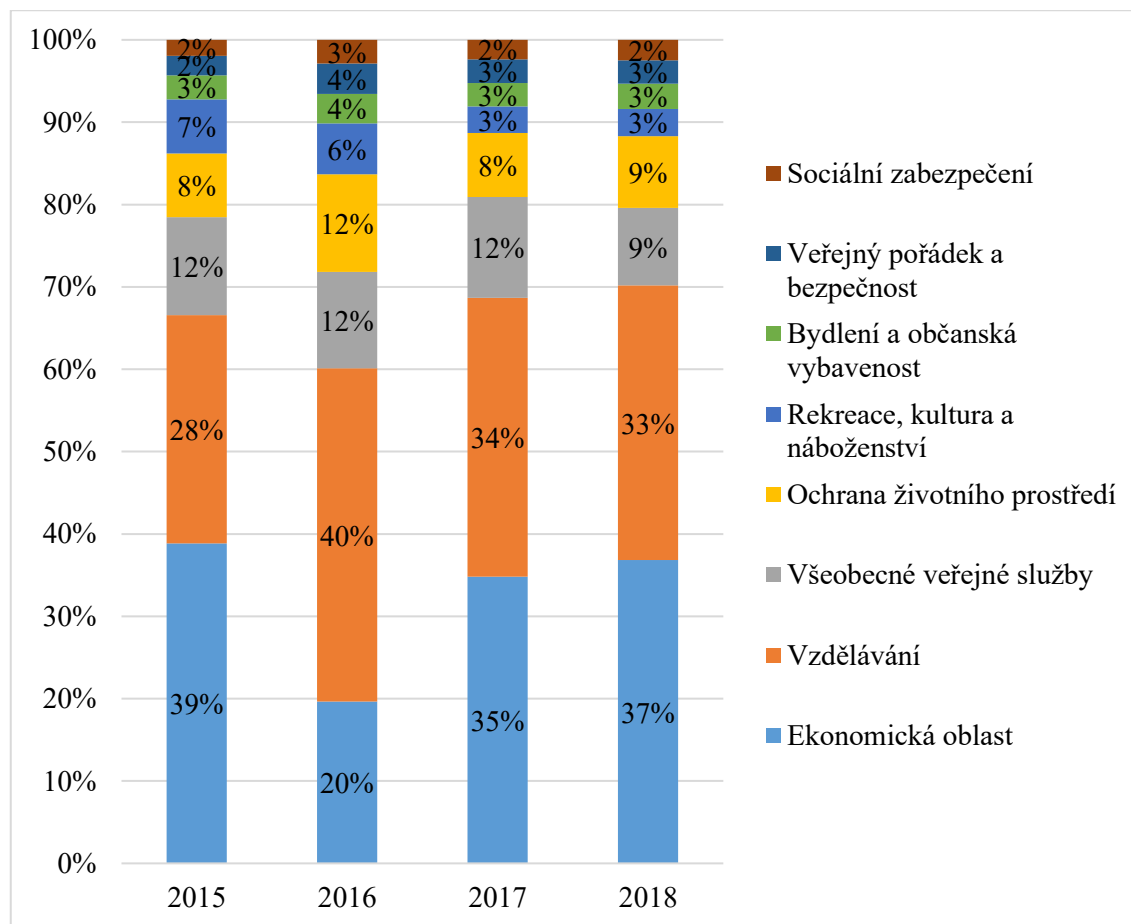
Ukazatel/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Počet obyvatel	239 464	239 200	239 141	239 095	238 757
Příjmy rozpočtu města na 1 obyvatele v Kč	15 853	21 196	15 892	20 642	22 287
Výdaje rozpočtu města na 1 obyvatele v Kč	14 570	20 996	15 606	20 378	22 656
Saldo na 1 obyvatele v Kč	1 283	200	286	264	-369
Zadluženost města na 1 obyvatele v Kč	-	5 240	4 797	4 257	5 358

Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv a závěrečných účtů Košic (2014-2018)

¹ Pro přepočet EUR na CZK byl použit kurz ČNB k 25. 2. 2020, tj. 1 EUR = 25,225 CZK.

Ačkoliv by bylo jistě zajímavé analyzovat výdaje na jednotlivé programy rozpočtu města Košice ve sledovaném období, pro snadnější srovnatelnost s Ostravou se zaměříme na výdaje z hlediska funkční klasifikace (období hlediska odvětvového v ČR). Údaje vycházejí z aplikace ROZPOČET.SK Ministerstva financí SR, kde jsou k dispozici od roku 2015. Struktura výdajů města Košice dle funkční klasifikace v mil. Kč je znázorněna v Příloze č. 6. Procentuální rozdělení viz Graf. 3.3, ze kterého je patrné, že největší část výdajů města Košice ve sledovaném období, dohromady 60-70 % z celkových výdajů, tvoří *ekonomická oblast* (do které spadá především oblast dopravy) a *vzdělávání*. V rozmezí 8-12 % se pohybovaly výdaje na *všeobecné veřejné služby* (zahrnující výkonné a zákonodárny orgány, finanční a rozpočtové záležitosti a transakce veřejného dluhu) a *ochranu životního prostředí*. Okolo 3-7 % představují výdaje na *rekreaci, kulturu a náboženství*. Mezi 2-4 % se pohybují výdaje na *bydlení a občanskou vybavenost*, *veřejný pořádek a bezpečnost*, stejně jako *sociální zabezpečení*.

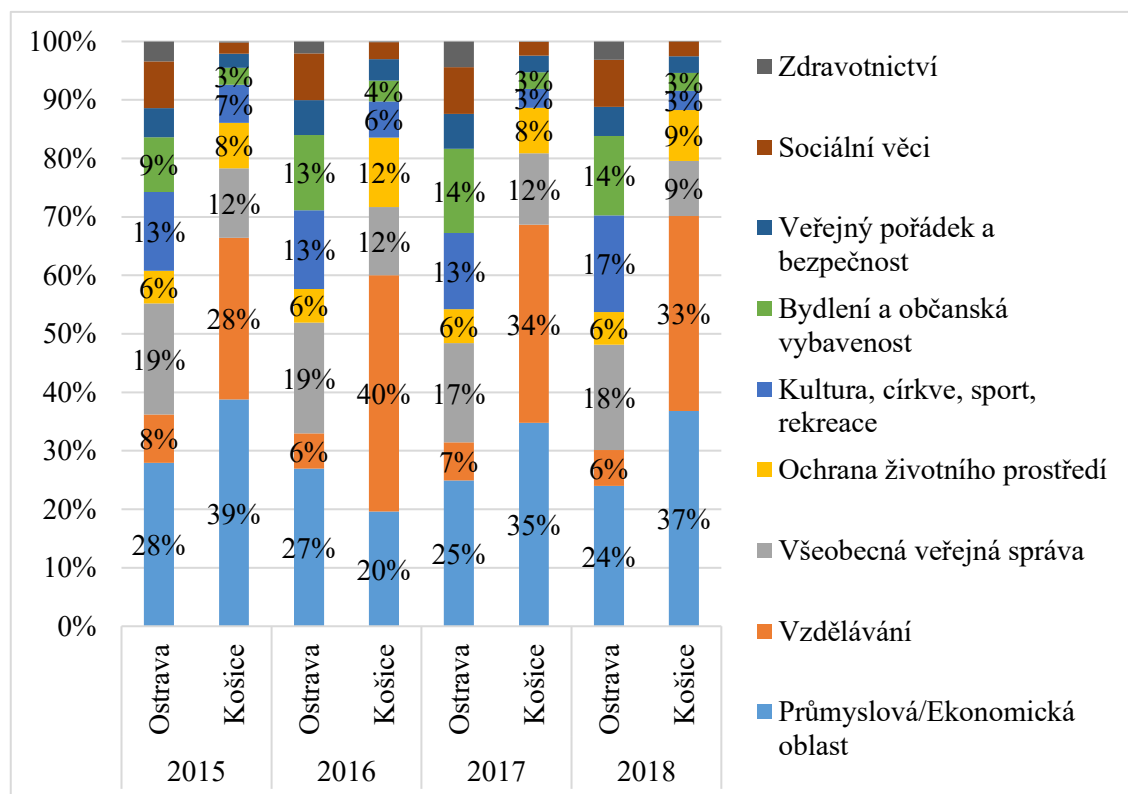
Graf 3.3 Struktura výdajů města Košice dle funkční klasifikace (v % z celkových výdajů)



Zdroj: vlastní zpracování dle ROZPOČET.SK MF SR (2020)

Následující graf znázorňuje srovnání výdajů za období 2015-2018 v obou sledovaných zemích. Jelikož není členění výdajů v ČR a SR totožné, byly výdaje kategorizovány dle podobnosti odvětví.

Graf 3.4 Srovnání výdajů Ostravy a Košic dle odvětví (v % z celkových výdajů)



Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR a ROZPOČET.SK MF SR (2020)

Ze srovnání výdajů v Grafu 3.4 je patrné, že v obou sledovaných městech tvoří největší část výdaje na průmyslová odvětví, resp. ekonomickou oblast, z nichž většinu představují výdaje na dopravu. Výrazný rozdíl mezi oběma městy je ve výdajích na vzdělávání, v Košicích se ve sledovaném pohybuji v rozmezí 28-40 %, v Ostravě jen okolo 6-8 %. Naopak Ostrava vydává výrazně více financí než Košice v oblasti kultury, církve, sportu, rekreace a zájmové činnosti.

V následující kapitole budou analyzovány výdaje na ochranu životního prostředí, které v letech 2015-2018 tvořily v Ostravě 6 % z celkových výdajů města. V Košicích byly tyto výdaje o něco vyšší, pohybovaly se v rozmezí 8-12 % z celkových výdajů města.

4 SROVNÁNÍ PŘÍSTUPŮ K ZABEZPEČOVÁNÍ VYBRANÝCH VEŘEJNÝCH SLUŽEB V EVROPSKÝCH MĚSTECH

Každé město jakožto subjekt odpovědný za zabezpečování veřejných služeb stojí před problémem, zda má veřejné služby samo produkovat nebo tyto služby poptávat v soukromém sektoru například formou veřejných zakázek, PPP projektů apod. V případě, že se město rozhodne veřejné služby produkovat, může tak učinit prostřednictvím svých interních finančních i personálních zdrojů, zřídit za tímto účelem organizaci či založit obchodní společnost.

V této kapitole se zaměříme na srovnání zabezpečování vybraných veřejných služeb městy Ostrava a Košice v období let 2014-2018. Pozornost bude věnována těmto kritériím:

1. organizační formy zabezpečování vybraných veřejných služeb a
2. financování vybraných veřejných služeb.

S ohledem na průmyslovou historii a usilování o titul Evropské zelené město/ Evropské hlavní zelené město u obou měst, byla pro analýzu vybrána oblast ochrany životního prostředí. Zaměřili jsme se na veřejné služby nakládání s odpady a péče o veřejnou zeleň, jelikož představují největší část výdajů v oblasti ochrany životního prostředí v obou sledovaných městech.

4.1 Srovnání organizačních forem zabezpečování vybraných veřejných služeb

Při rozhodování o způsobu zabezpečení veřejných služeb obce zvažují, zda je zajistí prostřednictvím jimi zřízených organizací (organizačních složek, příspěvkových organizací, neziskových organizací apod.), prostřednictvím obchodních korporací, ve kterých má obec majetkové podíly (nejčastěji s.r.o. a a.s.), prostřednictvím soukromých firem či neziskových organizací založených jinými subjekty a na základě spolupráce obcí (např. dobrovolné svazky obcí). Pro vyšší hospodárnost ve výdajích a lepší kvalitu poskytovaných služeb je důležité konkurenční prostředí mezi jednotlivými alternativními typy organizací. Službu by měly zajišťovat jak obecní, tak soukromé organizace ve vzájemné konkurenci na základě výběrového řízení (Provazníková, 2015).

V následujícím textu se zaměříme na zabezpečování veřejných služeb nakládání s odpady a péče o veřejnou zeleň z pohledu organizačních forem, interního či externího poskytování a % majetkové účasti města. Z analýzy počtu městských organizací v kapitole 3 jsme zjistili, že v průběhu sledovaného období nedošlo k výrazným změnám, proto nebudeme sledovat vývoj organizačních forem zabezpečování v čase a pozornost bude zaměřena jen na rok 2018.

4.3.1 Srovnání organizačních forem zabezpečování nakládání s odpady ve vybraných městech

K zabezpečování veřejné služby nakládání s odpady využívá statutární město Ostrava převážně vlastní společnost s ručením omezeným OZO Ostrava s.r.o., ve které je společníkem se 100 % majetkovou účastí (viz Tab. 4.1). Společnost vznikla z bývalé rozpočtové organizace TAZSMO Ostrava a její historie sahá až do roku 1949. Po roce 1990 byla rozpočtová organizace transformována na organizaci příspěvkovou a poté k 30. 6. 1995 na společnost s ručením omezeným. Zkratka OZO v názvu společnosti znamená odvoz a zpracování odpadů. V návaznosti na vydání obecně závazné vyhlášky, kterou se stanoví poplatek za komunální odpad produkovaný na území města Ostravy, hradí město náklady za svoz a zneškodnění komunálního odpadu společnosti OZO, s.r.o. dle uzavřené smlouvy na dobu neurčitou. Společnost OZO, s.r.o. ve sledovaném období let 2014-2018 neobdržela z rozpočtu SMO žádnou neinvestiční ani investiční dotaci a vykazovala zisk (OZO, 2017).

Tab. 4.1 Zabezpečování nakládání s odpady v roce 2018

Město	Poskyt.	Majetková účast města	Organizační forma	Předmět činnosti	Rok založení
Ostrava	interní	100 %	OZO Ostrava s.r.o.	<ul style="list-style-type: none"> - sběr, svoz, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, dále průmyslových nebezpečných a živnost. odpadů - ekologická výchova - výroba náhradního paliva pro cementárny z odpadů - jímání bioplynu a výroba elektř. 	1995
Košice	externí	5 %	KOSIT a.s.	<ul style="list-style-type: none"> - podnikání v oblasti nakládání s odpady - čištění veřejných komunikací včetně zimní a letní údržby - výroba a rozvoz tepla - výroba a oprava sběrných nádob 	2001

Zdroj: vlastní zpracování dle výroční zprávy SMO a Košic (2018)

Město Košice zabezpečuje nakládání s odpady převážně prostřednictvím akciové společnosti KOSIT a.s., která vznikla v roce 2001 na základě projektu města Košice. V roce 2000 byl městem vypsán mezinárodní tender na prodej vlastní spalovny ekonomickému subjektu, který měl s městem Košice založit společný podnik na sběr a zneškodňování komunálního odpadu, stejně jako letní a zimní údržbu komunikací. Majetková účast města Košice činila v letech 2014-2017 hodnotu 34 %, v roce 2018 již jen 5 %, většinovým vlastníkem je soukromá společnost (Město Košice, 2014-2018).

Mimo výše uvedené, město Ostrava i jednotlivé městské obvody uzavírají smlouvy, příp. zadávají veřejné zakázky (v případě překročení předpokládané hodnoty dodávek, služeb či stavebních prací dle zákona o zadávání veřejných zakázek) s dalšími organizacemi působícími v oblasti nakládání s odpady na území města. Dle Registru smluv MV ČR se jedná např. o Technické služby, a.s., Slezská Ostrava, dále Marius Pedersen, a.s., TOMDA EU s.r.o. atd. Jedná se však o minimální podíl, většinovým poskytovatelem služeb v oblasti nakládání s odpady je OZO, s.r.o.

Také město Košice uzavřelo dle Portálu elektronických služeb v oblasti nakládání s odpady smlouvy se soukromými organizacemi (např. D. S. TRADE s.r.o., ZENTA, s.r.o., Bouwen s.r.o. atd.), které představují jen doplňkové zabezpečení služby. Podobně jako v Ostravě firma OZO Ostrava s.r.o., je v Košicích firma KOSIT a.s. většinovým poskytovatelem.

Z výše uvedeného vyplývá, že organizační zajištění veřejné služby nakládání s odpady je ve sledovaných městech obdobné, obě využívají organizaci s majetkovou účastí města. Liší se však % majetkové účasti, v Ostravě se jedná o 100 % vlastnictví města (tedy interní formu poskytování), v Košicích o 34 %, resp. v roce 2018 již jen 5 % (tedy externí formu poskytování).

4.3.2 Srovnání organizačních forem zabezpečování péče o veřejnou zeleň ve vybraných městech

Dle výročních zpráv SMO, do roku 2015 zajišťovalo údržbu veřejné zeleně v Ostravě přímo město a financována byla z přidělených neúčelových neinvestičních transferů z rozpočtu města. Od roku 2016 péči o zeleň na pozemcích ve vlastnictví města zajišťují jednotlivé městské obvody a od roku 2017 jsou náklady spojené s údržbou zeleně ve všech obvodech financovány z poskytnutého neinvestičního neúčelového transferu města Ostravy (v roce 2016 se jednalo o účelový transfer). Každý obvod k zabezpečování

péče o veřejnou zeleň přistupuje jinak. Asi polovina (většinou menších) obvodů obstarává péči o veřejnou zeleň vlastními zaměstnanci. Další častou formou zabezpečování je kontrahování se soukromými společnostmi. Jen malá část obvodů má vlastní společnost (příspěvkovou organizaci nebo akciovou společnost).

Statutární město Ostrava zabezpečuje služby v oblasti péče o zeleň prostřednictvím společnosti s ručením omezeným Ostravské městské lesy a zeleň, s. r. o, ve které má 100 % majetkový podíl (viz Tab. 4.2). K datu 1. 1. 2018 vstoupila společnost do tzv. režimu In – house zadávání zakázek, což znamená, že od tohoto data by měla vykonávat své služby především pro statutární město Ostravu, jím ovládané právnické osoby a jednotlivé městské obvody, a to formou přímého zadání. Dále má město 100 % majetkovou účast v akciové společnosti Technické služby, a.s. Slezská Ostrava, která obstarává péči o veřejnou zeleň v obvodu Slezská Ostrava. Na dílčí úkony v oblasti péče o veřejnou zeleň město uzavírá smlouvy s organizacemi soukromého sektoru (např. Vítkovice a.s., Údržba pozemků, a.s. atd.).

Tab. 4.2 Zabezpečování péče o zeleň městskými organizacemi v roce 2018

Město	Interní/ externí	Majetková účasť města	Organizační forma	Předmět činnosti	Rok založení
Ostrava	interní	100 %	Ostravské městské lesy a zeleň s.r.o.	<ul style="list-style-type: none"> - správa lesního majetku - údržba veřejné zeleně - dřevařská výroba - lesní pedagogika - zemědělská činnost atd. 	1992
Ostrava	interní	100 %	Technické služby, a.s. Slezská Ostrava	<ul style="list-style-type: none"> - údržba a čištění komunikací - dopravního značení - zimní údržba, - údržba kanalizací, - údržba veřejné zeleně apod. 	1994
Košice	interní	100 %	Správa městské zeleně v Košicích p.o.	<ul style="list-style-type: none"> - správa zeleně - pěstování okrasných stromů, keřů a květin - geodetické zaměrování - realizace a rekonstrukce zeleně a drobných staveb aj. 	1992

Zdroj: vlastní zpracování dle výroční zprávy SMO a Košic (2018)

Péči o veřejnou zeleň v Košicích zajišťuje příspěvková organizace Správa městské zeleně v Košicích (viz Tab. 4.2). Údržbu zeleně provádí vlastními kapacitami i dodavatelským způsobem (jenž tvoří cca 10 %). Příspěvková organizace je financována prostřednictvím běžných transferů z rozpočtu města.

4.2 Srovnání financování vybraných veřejných služeb

Volba formy zabezpečování veřejné služby souvisí s výší výdajů, proto se nyní zaměříme na porovnání financování ochrany životního prostředí ve sledovaných městech. K analýze byly vybrány výdaje na ochranu životního prostředí (dále také ŽP), jelikož odráží zejména úroveň ekonomického rozvoje dané země a zároveň i účinnost legislativních předpisů související s ochranou ŽP. Obecně lze tyto výdaje charakterizovat jako výdaje na činnosti směřující k prevenci nebo následnému odstranění škod na ŽP. Pro dělení výdajů na ochranu životního prostředí je využívána klasifikace CEPA 2000 (Classification of Environmental Protection Activities), vypracovaná Statistickým úřadem Evropského společenství (Eurostat). K jednotlivým oblastem ochrany ŽP patří: ochrana ovzduší a klimatu, nakládání s odpadními vodami, nakládání s odpady, ochrana a péče o půdu, podzemní a povrchové vody, redukce hluku a vibrací, ochrana biodiverzity a krajiny, ochrana před radioaktivitou, věda a výzkum a ostatní aktivity ochrany životního prostředí (Soukopová, 2011).

Z celkových výdajů na životní prostředí budou podrobněji analyzovány výdaje na nakládání s odpady a výdaje na péči o veřejnou zeleň, jenž tvoří největší část výdajů na ŽP v obou sledovaných městech.

Tab. 4.3 Výdaje na životní prostředí v Ostravě a v Košicích (v tis. Kč)

Výdaje na životní prostředí	2014		2015		2016	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Nakládání s odpady	213 177	296 766	209 608	296 861	210 272	324 793
Péče o veřejnou zeleň	304 729	103 931	192 072	109 818	193 030	107 458
Ostatní výdaje	164 815	51 189	82 931	82 094	76 979	36 067
Celkem	682 721	451 886	484 611	488 773	480 281	468 318
Výdaje na životní prostředí	2017		2018		Průměr	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Nakládání s odpady	224 235	247 992	229 439	322 794	217 346	297 841
Péče o veřejnou zeleň	207 834	116 035	225 687	127 169	224 670	112 882
Ostatní výdaje	109 122	45 679	140 097	36 185	114 789	50 243
Celkem	541 191	409 706	595 223	486 148	556 805	460 966

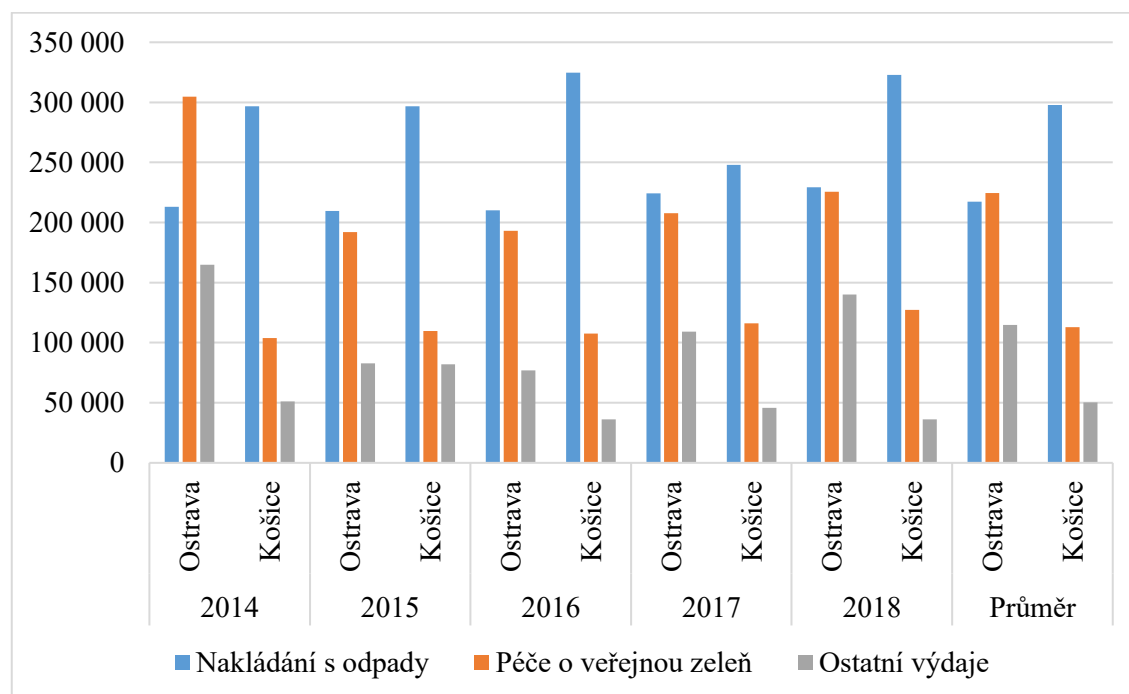
Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

Jak dokládá Tab. 4.3 a Graf 4.1, celkové výdaje na životní prostředí byly ve sledovaném období v Ostravě nejvyšší v roce 2014, kdy došlo k masivní výsadbě nové

zeleně. Jednalo se především o projekty „izolační zeleně“ plnící funkci tzv. „zeleného filtru“, jenž odděluje obytné plochy od průmyslových areálů nebo frekventovaných komunikací. Tyto projekty byly spolufinancovány z Operačního programu Životní prostředí (SMO, 2014). V roce 2015 došlo k poklesu všech výdajů na ŽP a od roku 2016 je patrný jejich postupný nárůst. Průměr celkových výdajů na životní prostředí ve sledovaném období činil cca 557 mil. Kč, z toho přibližně 217 mil. Kč představovaly výdaje na nakládání s odpady a 225 mil. Kč výdaje na péči o veřejnou zeleň. Ostatní výdaje na životní prostředí tvoří např. monitoring ochrany ovzduší, ekologie v dopravě, ekologická výchova a osvěta aj.

Celkové výdaje na životní prostředí města Košice (viz Tab. 4.3 a Graf 4.1) se v průběhu sledovaného období pohybují na obdobné úrovni jako v Ostravě v letech 2015-2016, tj. kolísají v rozmezí 410-489 mil. Kč. Průměr celkových výdajů na životní prostředí ve sledovaném období činil cca 461 mil. Kč, z toho přibližně 298 mil. Kč představovaly výdaje na nakládání s odpady a 113 mil. Kč výdaje na péči o veřejnou zeleň. Ostatní výdaje na životní prostředí tvoří např. čistota území města, ochrana vod, zvýšení energetické efektivity aj.

Graf 4.1 Výdaje na životní prostředí v Ostravě a v Košicích (v tis. Kč)



Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

V Tab. 4.4 jsou vyčísleny výdaje na životní prostředí v obou městech v přepočtu na 1 obyvatele. Ve sledovaném období byly celkové průměrné výdaje na životní prostředí v obdobné výši, v Ostravě 1 852 Kč na 1 obyvatele, v Košicích pak o 76 Kč vyšší, tj. 1 928 Kč na 1 obyvatele.

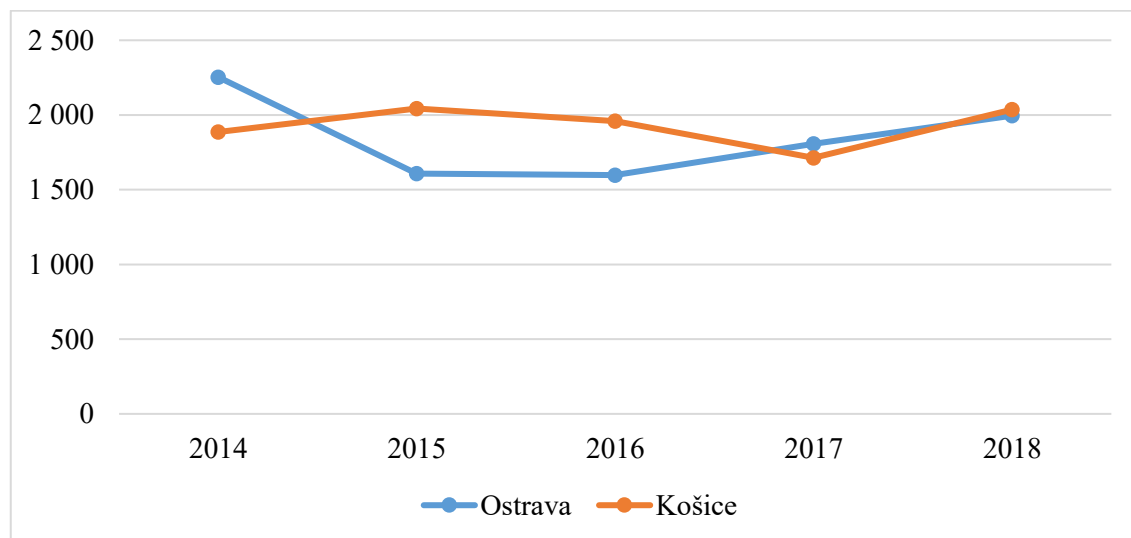
Tab. 4.4 Výdaje na životní prostředí v Ostravě a v Košicích (v Kč na 1 obyv.)

Výdaje na životní prostředí/rok	2014		2015		2016	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Nakládání s odpady	704	1 239	695	1 241	700	1 358
Péče o veřejnou zeleň	1 006	434	637	459	642	449
Ostatní výdaje	544	214	275	343	256	151
Celkem	2 253	1 887	1 607	2 043	1 598	1 958
Výdaje na životní prostředí/rok	2017		2018		Průměr	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Nakládání s odpady	749	1 037	769	1 352	723	1 246
Péče o veřejnou zeleň	694	485	756	533	747	472
Ostatní výdaje	364	191	470	152	382	210
Celkem	1 807	1 714	1 995	2 036	1 852	1 928

Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

V následujícím grafu je znázorněn vývoj celkových výdajů na životní prostředí v přepočtu na 1 obyvatele v průběhu sledovaného období (viz Graf 4.2). Vývoj počtu obyvatel ve sledovaném období v obou městech je zachycen v Příloze č. 1 a Příloze č. 2.

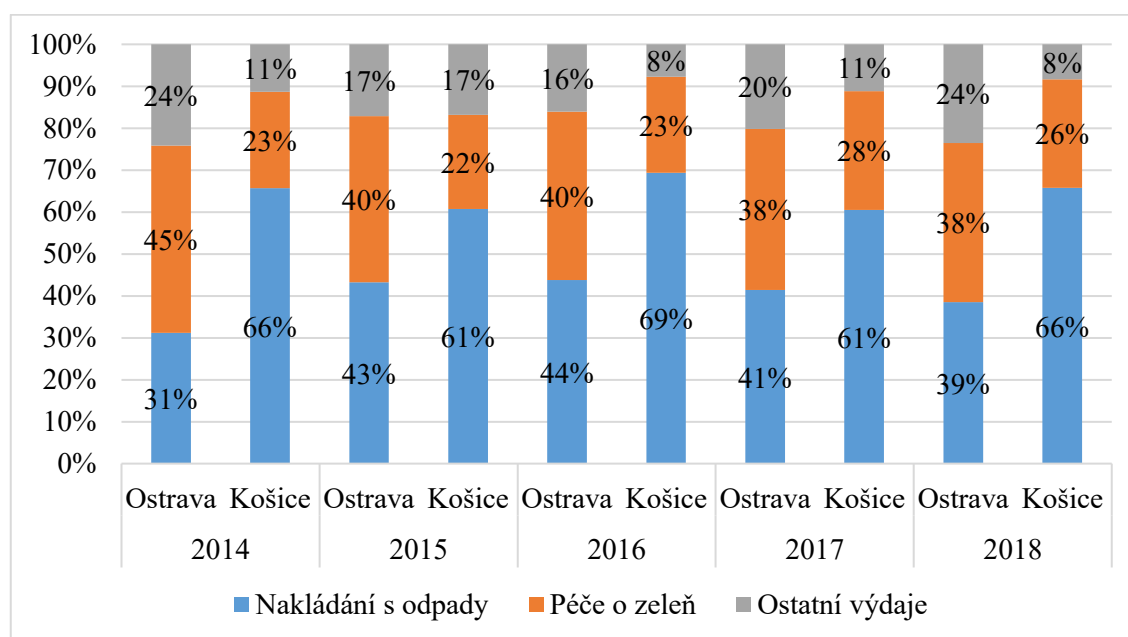
Graf 4.2 Výdaje na životní prostředí v Ostravě a v Košicích (v Kč na 1 obyv.)



Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

Ačkoliv v přepočtu na 1 obyvatele vynakládají obě města v oblasti výdajů na životní prostředí obdobnou výši finančních prostředků (tj. v průměru za sledované období 1,9 tis. Kč), liší se procentuální rozložení jednotlivých nákladů na životní prostředí. Výdaje na nakládání s odpady se v Ostravě pohybují okolo 40 %, stejně tak i výdaje na péči o veřejnou zeleň. V Košicích pak tvoří výdaje na nakládání s odpady více než 60 % a výdaje na péči o veřejnou zeleň jen necelých 30 % z celkových výdajů na životní prostředí viz Graf 4.3.

Graf 4.3 Rozdělení výdajů na ŽP v Ostravě a v Košicích (v % z celk. výdajů na ŽP)



Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

Vyšší výdaje města Ostravy na péči o veřejnou zeleň pravděpodobně souvisí s průmyslovou historií města a usilováním o titul Evropské zelené město 2020, kdy je kladen důraz na revitalizaci veřejných prostranství a brownfieldů, také na již zmíněnou izolační zeleň (SMO, 2016). Také Košice v roce 2019 na svých webových stránkách zveřejnili informaci ohledně ucházení se o titul Evropské zelené hlavní město pro rok 2023, dá se proto očekávat, že výdaje v této oblasti vzrostou.

Vysoké % výdajů na nakládání s odpady z celkových výdajů na životní prostředí v Košicích může mít souvislost se způsobem zabezpečování služby. Podrobnější analýze výdajů na nakládání s odpady a na péči o veřejnou zeleň se budeme věnovat v podkapitolách 4.2.1 a 4.2.2. Nyní se zaměříme na příjmy v oblasti ochrany životního prostředí.

Ze zpráv o výsledku hospodaření města Ostravy vyplývá, že k hlavním zdrojům financování v oblasti životního prostředí patří:

- státní rozpočet a státní fondy – Ministerstvo životního prostředí, Státní fond životního prostředí,
- Evropská unie – Operační program Životní prostředí,
- poplatky – poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, poplatek za ukládání odpadů (který je příjmem Fondu životního prostředí SMO),
- přijaté nekapitálové příspěvky a náhrady (využívání a zneškodňování separovaného sběru odpadu dle smluv s OZO, s.r.o. a EKO-KOM, a.s., Asekol s.r.o. a Elektrowin a.s.),
- dary aj.

Košice získávají finanční prostředky dle závěrečných účtů města především:

- ze státního rozpočtu a státních fondů – recyklační fond, environmentální fond,
- z poplatků – místní poplatek za komunální odpady a drobné stavební odpady, poplatek za uložení odpadu, poplatek za znečišťování ovzduší aj.

4.1.1 Srovnání výdajů na nakládání s odpady

Odpadové hospodářství spadá do oblasti společenského zájmu, protože společnost usiluje o opětovné využití či zneškodňování odpadů vzhledem k ochraně životního prostředí. Tržní mechanismus by patrně nezajistil nakládání s komunálním odpadem v požadované míře a za společensky akceptovatelné ceny, proto do této oblasti vstupuje veřejná správa, která tvoří prostředníka mezi domácnostmi, podniky a firmami nakládajícími s odpady (Rektořík, Hlaváč, 2012).

V analýze nakládání s odpady ve vybraných městech se zaměříme na množství vyprodukovaného komunálního odpadu, běžné výdaje paragrafu 3722 - sběr a svoz komunálních odpadů a paragrafu 3725 - využívání a zneškodňování komunálních odpadů v případě Ostravy, a běžné výdaje funkční klasifikace 05.1.0 - sběr, přeprava a zneškodňování komunálního odpadu a režijní náklady v rámci nakládání s komunálním odpadem v rozpočtu Košic. Porovnáme také příjmy z poplatků v obou městech, tedy příjmy paragrafu 1340 - poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů v případě Ostravy, a příjmy za komunální odpady a drobné stavební odpady v rozpočtu Košic.

Tab. 4.5 Množství komunálního odpadu v Ostravě a v Košicích

Ukazatel/rok	2014		2015		2016	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Množství komunálního odpadu (v t)	106 648	65 072	99 274	64 914	102 961	60 153
Množství odpadu v přepočtu na 1 obyvatele (v kg)	352	272	329	271	343	252
Ukazatel/rok	2017		2018		Průměr	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Množství komunálního odpadu (v t)	112 570	64 288	108 601	65 578	106 011	64 001
Množství odpadu v přepočtu na 1 obyvatele (v kg)	376	269	364	275	353	268

Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv a závěrečných účtů Košic SMO (2014-2018)

Z Tab. 4.5 vyplývá, že ve sledovaném období bylo v Ostravě vyprodukováno průměrně 106 tis. tun komunálního odpadu za rok, v přepočtu na 1 obyvatele 353 kg za rok. V Košicích to bylo výrazně méně, průměrně 64 tis. tun za rok a v přepočtu na 1 obyvatele 268 kg. Z hlediska vývoje v čase je v obou městech patrné kolísání množství vyprodukovaného odpadu. Mezi roky 2017 a 2018 došlo v Ostravě k jeho poklesu, v případě Košic je od roku 2016 naopak patrný nárůst produkce komunálního odpadu.

Tab. 4.6 Výdaje a příjmy na nakládání s odpady v Ostravě a v Košicích (v tis. Kč)

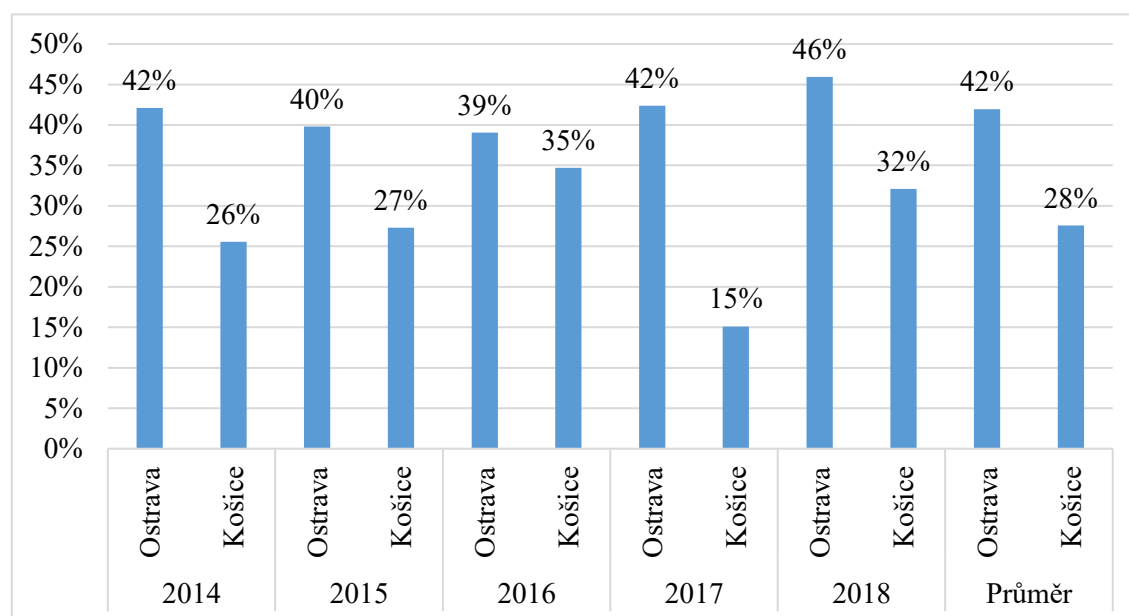
Ukazatel/rok	2014		2015		2016	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Výdaje na sběr svoz a zneškodňování komun. odpadů	211 701	295 415	208 280	293 215	209 801	323 365
Příjmy z poplatku za komunální odpady	122 604	219 844	125 411	213 098	127 897	211 135
Doplatek z rozpočtu města	89 097	75 571	82 869	80 117	81 904	112 230
Ukazatel/rok	2017		2018		Průměr	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Výdaje na sběr, svoz a zneškodňování komun. odpadů	220 040	247 097	228 159	316 931	215 596	295 205
Příjmy z poplatku za komunální odpady	126 760	209 789	123 362	215 224	125 207	213 818
Doplatek z rozpočtu města	93 280	37 308	104 797	101 707	90 389	81 387

Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

Ačkoliv má statutární město Ostrava vyšší produkci komunálního odpadu, vykazuje nižší výdaje na sběr, svoz a zneškodňování komunálních odpadů než město Košice. Nižší jsou však také příjmy města Ostravy související s nakládáním s odpady, tj. příjmy paragrafu 1340 – poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, proto je doplatek z rozpočtu města Ostravy vyšší než v Košicích, a to průměrně o 9 002 tis. Kč za rok (viz Tab. 4.6).

V následujícím grafu je doplatek z rozpočtu obou měst vyjádřen procentuálně z výdajů na sběr, svoz a zneškodňování komunálních odpadů. Ve sledovaném období činil doplatek z rozpočtu města Ostravy průměrně za rok 42 % a z rozpočtu města Košice 28 % (viz Graf 4.4)

Graf 4.4 Doplatek z rozpočtu měst na nakládání s odpady (v % z výdajů)



Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

Nyní se zaměříme na výdaje na sběr, svoz a zneškodňování komunálních odpadů v přepočtu na 1 tunu vyprodukovaného komunálního odpadu za rok a v přepočtu na 1 obyvatele za rok (viz Tab. 4.7). Z analýzy výdajů vyplývá, že přepočet na 1 tunu komunálního odpadu je ve sledovaném období v Ostravě průměrně 2 035 Kč a v Košicích 4 622 Kč. Také v přepočtu na 1 obyvatele jsou výdaje města Ostravy nižší než výdaje města Košice. V Ostravě činily ve sledovaném období průměrně 717 Kč, zatímco v Košicích byly tyto výdaje o 518 Kč vyšší, tj. 1 235 Kč na 1 obyvatele za rok.

Tab. 4.7 Srovnání výdajů na nakládání s odpady v letech 2014-2018 (v Kč)

Ukazatel/rok	2014		2015		2016	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Výdaje v přepočtu na 1 t komun. odpadu	1 985	4 540	2 098	4 517	2 038	5 376
Výdaje v přepočtu na 1 obyvatele	699	1 234	691	1 226	698	1 352
Ukazatel/rok	2017		2018		Průměr	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Výdaje v přepočtu na 1 t komun. odpadu	1 955	3 844	2 101	4 833	2 035	4 622
Výdaje v přepočtu na 1 obyvatele	735	1 033	765	1 327	717	1 235

Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020) a závěrečných účtů města Košice (2014-2018)

Vývoj výdajů ve sledovaném období je obdobný jak v případě přepočtu na 1 tunu komunálního odpadu, tak také u přepočtu na 1 obyvatele. Statutární město Ostrava má nižší výdaje na sběr, svoz a zneškodňování komunálních odpadů, i přestože má vyšší produkci komunálních odpadů. Jak vyplynulo z analýzy organizačních forem v podkapitole 4.1, nakládání s odpady v Ostravě zajišťuje společnost s ručením omezeným se 100 % majetkovou účastí města Ostravy (OZO Ostrava s.r.o.). V Košicích zajišťuje nakládání s odpady soukromá akciová společnost, ve které má město menšinový podíl (KOSIT a.s.). Čím nižší je podíl majetkové účasti města v organizaci poskytující veřejné služby, tím menší je právo podílet se na jejím řízení a ovlivňovat rozhodovací procesy, což pravděpodobně souvisí s výsledky provedené analýzy výdajů. V případě interního poskytování služby obec inkasuje přínosy plynoucí z titulu zachování rozhodovacích a kontrolních mechanismů, tedy redukci transakčních nákladů. 100 % majetková účast umožňuje Ostravě účtovat za službu nižší poplatky, než je jejich regulovaná výše. Navíc má město Ostrava také vyšší případné příjmy z podílu na zisku firmy OZO Ostrava s.r.o. než město Košice z firmy KOSIT a.s.

4.1.2 Srovnání výdajů na péči o veřejnou zeleň

Pod pojem veřejná zeleň obecně spadají všechny nesoukromé zelené plochy, a to jak v intravilánu, tak také v extravilánu obce, o které má povinnost se starat a zejména je udržovat ve stavu neohrožujícím lidské zdraví. Zeleň v obci plní zejména ekologickou funkci – zlepšuje kvalitu ovzduší (zachytává drobné prachové částice, snižuje množství oxidu uhličitého apod.), v létě ochlazuje a zvlhčuje vzduch, zlepšuje vlhkostní podmínky

v území atd. Dále plní zeleň sociální funkci (hygienické, psychologické apod.), ekonomickou (atraktivita bydlení a rekreace) a estetickou (EnviPartner, 2015).

Pro analýzu výdajů souvisejících s péčí o zeleň byly využity běžné výdaje paragrafu 3745 – péče o vzhled obcí a veřejnou zeleň v případě Ostravy a běžné výdaje funkční klasifikace 05.6.0 – správa městské zeleně v případě Košic. Z celkové rozlohy města Ostravy 21 424 ha tvořila v letech 2014-2017 plocha veřejné zeleně ve vlastnictví města 1 665 ha, v roce 2018 se zvětšila na 1 818 ha. Z celkové rozlohy města Košice 24 373 ha zahrnovala plocha veřejné zeleně 463 ha v letech 2014-2015, od roku 2016 se zmenšila na 428 ha (viz Tab. 4.8).

Tab. 4.8 Srovnání výdajů na péči o veřejnou zeleň v Ostravě a v Košicích

Ukazatel/rok	2014		2015		2016	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Výdaje na péči o veřejnou zeleň (v tis. Kč)	304 572	100 156	192 072	99 639	193 030	103 423
Výdaje v přepočtu na 1 obyv. (v Kč)	1 005	418	637	417	642	432
Plocha veřejné zeleně (v ha)	1 665	463	1 665	463	1 665	428
Výdaje v přepočtu na 1 ha veřejné zeleně (v tis. Kč)	183	216	115	215	116	242
Ukazatel/rok	2017		2018		Průměr	
	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice	Ostrava	Košice
Výdaje na péči o veřejnou zeleň (v tis. Kč)	205 702	112 756	223 015	118 759	223 678	106 946
Výdaje v přepočtu na 1 obyv. (v Kč)	687	472	748	497	744	447
Plocha veřejné zeleně (v ha)	1 665	428	1 818	428	1 696	442
Výdaje v přepočtu na 1 ha veřejné zeleně (v tis. Kč)	124	263	123	277	132	243

Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR, zpráv o výsledku hospodaření SMO a závěrečných účtů Košic (2014-2018)

Výrazně vyšší výdaje v Ostravě v roce 2014 souvisí s již zmíněnou výsadbou izolační zeleně. Od roku 2015 mají výdaje související s péčí o veřejnou zeleň v obou městech rostoucí tendenci. Město Ostrava má výdaje ve výši přibližně dvojnásobku výdajů města Košice, což souvisí s výrazně větší plochou zeleně, která je ve vlastnictví města a kterou má povinnost udržovat. Přepočteme-li výdaje na 1 ha veřejné zeleně činí průměrné výdaje v Ostravě 132 tis. Kč, jsou tedy o 111 tis. Kč nižší než v Košicích, kde představují průměrnou částku 243 tis. Kč

5 ZÁVĚR

Řízení veřejné správy a veřejných služeb je věnována stále větší pozornost, jelikož je považováno za klíčový faktor efektivnosti a kvality ve veřejné správě. Pro management současných organizací veřejné správy je charakteristické přejímání postupů ze soukromých organizací, které jsou vnímány jako partneři v oblasti zabezpečování veřejných služeb. Představitelé obcí jsou tak postaveni před rozhodování, zda bude příslušná veřejná služba zabezpečována interně, tzn. že zabezpečovatelem (garantem) i poskytovatelem služby bude obec, nebo zvolí variantu externí, ve formě kontrahování se soukromým či neziskovým sektorem, který bude službu poskytovat. Obec však zůstává garantem zodpovědným za zabezpečování veřejné služby.

Cílem této diplomové práce bylo srovnat přístupy k zabezpečování a financování vybraných veřejných služeb v oblasti ochrany životního prostředí v období let 2014-2018 v Ostravě a v Košicích. Pro analýzu byly vybrány veřejné služby nakládání s odpady a péče o veřejnou zeleň, jelikož tvoří největší část výdajů na ochranu životního prostředí v obou sledovaných městech. Pozornost byla věnována především organizačním formám zabezpečování a financování vybraných veřejných služeb. Oblast ochrany životního prostředí byla vybrána s ohledem na průmyslovou historii a usilování o titul Evropské zelené město 2020, resp. Evropské hlavní zelené město 2023 u obou měst.

Původním záměrem bylo porovnat 3 evropská města: Ostravu (jakožto 3. největší město České republiky), Mnichov (3. největší město Spolkové republiky Německo) a Košice (2. největší město SR, počtem obyvatel nejbližší Ostravě). Z důvodu nedostupnosti srovnatelných dat bylo město Mnichov z analýzy nakonec vypuštěno.

Pro naplnění cíle práce byly stanoveny tyto výzkumné otázky:

1. Je zabezpečovatelem i poskytovatelem vybraných veřejných služeb pouze město?
2. Jsou průměrné výdaje na životní prostředí ve sledovaném období v přepočtu na 1 obyvatele v Ostravě vyšší než v Košicích?

V případě zabezpečování nakládání s odpady v Ostravě je služba poskytována převážně interně prostřednictvím společnosti s ručením omezeným se 100 % majetkovou účastí města. Statutární město Ostrava je v tomto případě zabezpečovatelem i poskytovatelem služby. Přesto není možné na výzkumnou otázku č. 1 odpovědět kladně, jelikož do poskytování veřejné služby vstupují další subjekty (většinou kontrahováním ze soukromého sektoru). V Košicích se naopak jedná o externí poskytování, kdy je město zabezpečovatelem služby, ale poskytování je přenecháno soukromé akciové společnosti,

ve které má město jen 5 % majetkovou účast. Čím nižší je podíl majetkové účasti města v organizaci poskytující veřejné služby, tím menší je právo podílet se na jejím řízení a ovlivňovat rozhodovací procesy, což pravděpodobně souvisí s výsledky provedené analýzy výdajů, ze které vyplynulo, že nižší výdaje na jednotku výstupu (tj. na 1 t komunálního odpadu i na 1 obyvatele) má město Ostrava, a to i přestože má vyšší produkci komunálního odpadu.

Ani u péče o veřejnou zeleň není možné na výzkumnou otázku č. 1 odpovědět kladně. V Ostravě je většina péče o veřejnou zeleň zabezpečována prostřednictvím společnosti s ručením omezeným a v Košicích prostřednictvím příspěvkové organizace, v obou případech se 100 % majetkovou účastí města. I když se u obou sledovaných měst jedná převážně o interní poskytování služby, kdy město je zabezpečovatelem i poskytovatelem, opět zde figurují další subjekty (soukromé organizace, příspěvkové organizace a obchodní společnosti městských obvodů apod., se kterými město uzavírá smlouvu.). Srovnáme-li výdaje na péči o veřejnou zeleň v obou městech, vychází z analýzy opět lépe město Ostrava, tzn. má nižší výdaje na jednotku výstupu (tj. na 1 ha veřejné zeleně i na 1 obyvatele). Důvodem může být konkurence mezi organizacemi pohybujícími se v této oblasti v Ostravě, zatímco v Košicích jednoznačně dominuje příspěvková organizace města.

Jak již bylo uvedeno, z analýzy výdajů vyplynulo, že v přepočtu na 1 obyvatele Ostrava vynakládala ve sledovaném období nižší výdaje, průměrně o 76 Kč méně (tj. 1852 Kč) v porovnání s Košicemi, kde průměrný výdaj činil 1 928 Kč na 1 obyvatele za rok. A to i přesto, že statutární město Ostrava vykazuje průměrné výdaje na životní prostředí ve sledovaném období vyšší (557 mil. Kč) než město Košice (462 mil. Kč). Ani 2. výzkumná otázka se tedy nepotvrdila. Průměrné výdaje na životní prostředí ve sledovaném období v přepočtu na 1 obyvatele má vyšší město Košice.

Když se zaměříme na doporučení pro sledovaná města na základě provedené analýzy, v případě nakládání s odpady se ukázalo, že interní forma zabezpečení vede k nižším výdajům. V případě péče o veřejnou zeleň se jeví jako důležitý aspekt vedoucí ke snížení výdajů konkurence. Stálo by za podrobnější analýzu, jestli je pro město Košice výhodnější zabezpečování péče o veřejnou zeleň jen prostřednictvím vlastní organizace nebo by bylo efektivnější využít např. spolupráci se soukromým sektorem.

Co se týče zdrojů v oblasti životního prostředí, mohlo by město Košice (i ohledem na ucházení se o titul Evropské hlavní zelené město 2023) využít dotace Evropské unie z OP ŽP, v rámci prioritní osy 4 Ochrana a péče o přírodu a krajinu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Odborné knihy a časopisy

BALÁŠ, Lubomír, Štěpánka CVEJNOVÁ, Pavel KAJML, Jarmila MRAVCOVÁ A Antonie ORÁLKOVÁ. *Aplikační příručka Společného hodnotícího rámce (modelu CAF – verze 2013) pro úřady územních samosprávných celků*. Praha: Národní informační středisko podpory kvality, 2014. ISBN 978-80-02-02511-5.

CADDY Joanne a Mirko VINTAR. *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2002. ISBN 80-89013-07-4.

HALÁSEK, Dušan. *Veřejná ekonomika*. 2. vyd., přeprac. Opava: Optys, 2007. ISBN 80-85819-60-1.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2012. ISBN 978-80-248-2808-4.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Přístupy k financování veřejných služeb v zemích EU*. In Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration. 27 (2/2013). ISSN: 1211-555X.

HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 3. aktualiz. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2002. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 80-7179-681-6.

KRBOVÁ, Jana. *Moderní management ve veřejné správě: nové, inovativní a kreativní přístupy v managementu veřejné správy: výzvy a možnosti*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-744-8.

MEDVEĎ, Jozef a Juraj NEMEC. *Veřejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. ISBN 978-80-89393-46-6.

MUSGRAVE, Richard Abel a Peggy B. MUSGRAVE. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Přeložil Věra KAMENÍČKOVÁ. Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4.

NAHODIL, František et. al. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. 366 s. ISBN 978-80-7380-536-4.

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing, 2010. Expert. ISBN 978-80-247-3228-2.

OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-667-7.

OSBORNE, Stephen P. a Louise BROWN, ed. *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. ISBN 978-1-84980-974-0.

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.

POMAHÁČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. V Praze: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance pro praxi. ISBN 978-80-247-5608-0.

REKTOŘÍK, Jaroslav a Jaroslav HLAVÁČ. *Ekonomika a řízení odvětví technické infrastruktury: teoretická část, odvětvová část*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Ekopress, 2012. 209 s. ISBN 978-80-86929-79-8.

ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Analýza základních metodických kroků při zadávání PPP projektů na úrovni územních samosprávných celků*. In Aktuální otázky rozvoje regionů 2007. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007. s. 63-64, 1 s. ISBN 978-80-7194-978-7.

SOUKOPOVÁ, Jana. *Běžné výdaje obcí na nakládání s odpady a jejich nákladová efektivnost – případová studie pro Jihomoravský kraj*. Littera Scripta, 2011, roč. 4, č. 1, s. 91–103. ISSN 1802-503X.

STEJSKAL, Jan, Helena KUVÍKOVÁ, Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ a Veronika LINHARTOVÁ. *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-726-4.

ŽÁRSKA, Elena a kol. *Verejná správa*. Bratislava: Ekonóm, 2016. ISBN 978-80-225-4228-9.

Elektronické dokumenty a ostatní

BALÁŽOVÁ, Eva. *Výber externého dodávateľa miestnych verejných služieb*. In: Kvalita podnikateľského prostredia: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2011. ISBN 978-80-552-0719-3. Dostupné také z: <http://www.slpk.sk/eldo/2012/zborniky/006-12/balazova.pdf>

CCRE – CEMR. *Local and Regional Governments in Europe. Structures and Competences*. [online]. Brusel, 2016 [cit. 25.04.2020]. Dostupné z: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf

ENVIPARTNER. *Zeleň: Jak zkvalitnit život v obci v souladu s přírodou?* [online]. Triada, spol. s.r.o., 2015 [cit. 05.04.2020]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6686531>

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*. [online] 2011 [cit. 15.03.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. *Commission Staff Working Document. Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest* [online] 2013 [cit. 20.03.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. *Eurostat*. [online]. [cit. 05.04.2020]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

EUROSKOP. *Evropský správní prostor - Agris.cz*. [online] 2005 [cit. 08.03.2020]. Dostupné z: <http://www.agris.cz/clanek/138135>

HAN, Xuehui, Haider KHAN, and Juzhong ZHUANG. *Do Governance Indicators Explain Development Performance? A Cross-Country Analysis*. [online]. Asian Development Bank, 2014. [cit. 08.03.2020]. Dostupné z: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149397/ewp-417.pdf>

HRUŠKA, L.; HRUŠKOVÁ, A.; FOLDYNOVÁ, I.; a kol. *Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb*. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o., 2018.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* [online]. Brookings Institution, World Bank, 2010 [cit. 08.03.2020]. Dostupné z: info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ. *Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích*. [online] 2004 [cit. 25.01.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zelena-kniha-o-PPP-cesky-preklad--vytah-z-anglickeho-originalu.pdf>

MESTO KOŠICE. *Výročná správa mesta Košice za rok 2014* [online]. [cit. 05.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/0e65ed78878b2fc27534c5d>

MESTO KOŠICE. *Závěrečný účet mesta Košice za rok 2014* [online]. [cit. 07.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/06510b874612f259f20b9f01>

MESTO KOŠICE. *Výročná správa mesta Košice za rok 2015* [online]. [cit. 05.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/c912006f7611aefc9e90cd4458>

MESTO KOŠICE. *Závěrečný účet mesta Košice za rok 2015* [online]. [cit. 07.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/ca06555e2457e8a09df01d6d>

MESTO KOŠICE. *Výročná správa mesta Košice za rok 2016* [online]. [cit. 05.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/d22f1403dd0b2b575c82a>

MESTO KOŠICE. *Závěrečný účet mesta Košice za rok 2016* [online]. [cit. 07.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/ebcd166104b2d61d7e87e15>

MESTO KOŠICE. *Výročná správa mesta Košice za rok 2017* [online]. [cit. 05.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/f896a03f0c4ab98ccd8ef51e52014>

MESTO KOŠICE. *Závěrečný účet mesta Košice za rok 2017* [online]. [cit. 07.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/e2ad6c0278f36fa9b3429>

MESTO KOŠICE. *Výročná správa mesta Košice za rok 2018* [online]. [cit. 05.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/cdd73b797c9117a920feac>

MESTO KOŠICE. *Závěrečný účet mesta Košice za rok 2018* [online]. [cit. 07.05.2020]. Dostupné z: <https://static.kosice.sk/s/d716cbf00e482259cea4c>

MESTO KOŠICE. *Portál elektronických služieb*. [online]. [cit. 20.04.2020]. Dostupné z: <https://www.zverejnenie.esluzbykosice.sk/Dokument/Index>

MF ČR. *Monitor*. [online]. [cit. 30.03.2020]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/>

MF SR. *ROZPOČET.SK*. [online]. [cit. 08.05.2020]. Dostupné z: <http://www.rozpocet.sk/web/#/prehlad>

MMR ČR. *Manuál služeb obecného hospodářského zájmu* [online]. 25.4.2013 [cit. 30.03.2020]. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/Sekce_VP/Zpravy/Manual-sluzeb-obecneho-hospodarskeho-zajmu.pdf

OCHRANA, František, Milan PŮČEK a David ŠPAČEK. *Veřejná správa*. Elektronický text. Brno: ESF, 2015.

OECD. *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing. Dostupné z: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

OZO OSTRAVA S.R.O. *Profil společnosti*. [online]. Copyright © 2017 OZO Ostrava s.r.o. [cit. 07.04.2020]. Dostupné z: <https://ozoostrava.cz/o-spolecnosti/profil-spolecnosti>

PÁLENÍKOVÁ, M. *Poskytování veřejných služeb – vyhodnocení jednotlivých variant*. [online] 2012 [cit. 26.07.2019]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/econ/jaro2012/MPV_TMHV/um/33148301/

MV ČR. *Registr smluv* [online]. Copyright © 2020 Správce informačního systému registru smluv [cit. 11.05.2020]. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/>

SMOČR. *Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností*. [online]. Copyright © 2019 Svaz měst a obcí České republiky [cit. 25.05.2019]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cinnost/regionalni-rozvoj/management-regionalniho-rozvoje-na-urovni-kraju-a-obci-s-rozsirenou-pusobnosti.aspx>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Výroční zpráva Ostrava 2014*. [online]. [cit. 25.01.2020]. Dostupné z: https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/prezentace/vyrocnizpravy-statutarniho-mesta-ostrava-1/vyrocnizpravy-statutarniho-mesta-ostrava/VyrocnizpravaOstrava_2014.pdf

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Záplava zeleně pro Ostravu*. [online]. 26. 6. 2014 [cit. 02.04.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/tiskove-zpravy/zaplava-zelene-pro-ostravu>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Výroční zpráva Ostrava 2015*. [online]. [cit. 25.01.2020]. Dostupné z: https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/prezentace/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava-1/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava/Ostrava_vyr_zpr_2015_WEB_FINAL.pdf

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *O Ostravě*. [online]. 12. 11. 2016 [cit. 06.03.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Výroční zpráva Ostrava 2016*. [online]. [cit. 25.01.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/prezentace/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava-1/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava/VZ2016.pdf>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Výroční zpráva Ostrava 2017*. [online]. [cit. 25.01.2020]. Dostupné z: https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/prezentace/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava-1/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava/VZ2017_Ostrava_210x265mm_WEB.pdf

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Systém sdružených nákupů v roce 2018*. [online] © 16. 1. 2019 [cit. 21.04.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/tiskove-zpravy/system-sdruzenych-nakupu-v-roce-2018>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Výroční zpráva Ostrava 2018*. [online]. [cit. 25.01.2020]. Dostupné z: https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/prezentace/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava-1/vyrocni-zpravy-statutarniho-mesta-ostava/Vyrocnizpravamesta_2018_FINAL_web.pdf

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Seznam veřejných zakázek*. [online]. [cit. 05.04.2020]. Dostupné z: https://verejnezakazky.ostrava.cz/status-4?dataGrid-dataGrid-per_page=15

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Zpráva o výsledku hospodaření 2014*. [online]. [cit. 28.03.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/magistrat/odbory-magistratu/odbor-financi-a-rozpctu/oddeleni-rozpctove/zpravy/zprava-o-vysledku-hospodareni-2014>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Zpráva o výsledku hospodaření 2015*. [online]. [cit. 28.03.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/magistrat/odbory-magistratu/odbor-financi-a-rozpctu/oddeleni-rozpctove/zpravy/zprava-o-vysledku-hospodareni-za-rok-2015>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Zpráva o výsledku hospodaření 2016*. [online]. [cit. 28.03.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/magistrat/odbory-magistratu/odbor-financi-a-rozpctu/oddeleni-rozpctove/zpravy/zprava-o-vysledku-hospodareni-2016>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Zpráva o výsledku hospodaření 2017*. [online]. [cit. 28.03.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/magistrat/odbory-magistratu/odbor-financi-a-rozpctu/oddeleni-rozpctove/zpravy/zprava-o-vysledku-hospodareni-za-rok-2017>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA. *Zpráva o výsledku hospodaření 2018*. [online]. [cit. 28.03.2020]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/magistrat/odbory-magistratu/odbor-financi-a-rozpocet/oddeleni-rozpocetove/zpravy/zprava-o-vysledku-hospodareni-2018>

THE WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators*. [online]. 2019 [cit. 05.12.2019]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> a www.govindicators.org

VLTAŤSKÁ, Kristýna a Jakub FISCHER. *Analýza struktury výdajů vládních institucí dle klasifikace COFOG se zřetelem na výdaje na vzdělávání a na VaVaI* [online]. MŠMT, 2015 [cit. 04.04.2020]. Dostupné z: http://www.radavs.cz/wp-content/uploads/2015/04/8p6_Vladni-institute_final.pdf

Vyhláška ministerstva financí č. 323/2002 Sb. ze dne 2. července 2002 o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů (vyhláška o rozpočtové skladbě). Dostupná také z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2002/vyhlaska-c-323-2002-sb-3461>

WOLLMANN, H. *Public Services Provision in European Countries from Public/Municipal to Private Sector – and back to municipal?* [online] Berlin, 2012 [cit. 21.03.2020]. Dostupné z: <http://www.ub.edu/graap/Final%20Papers%20PDF/Wollmann%20Hellmut.pdf>

Zákon č. 134/2016 Sb. ze dne 19. dubna 2016 o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Dostupný také z: <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=49772>

ZDRAVÁOVA. *Celková produkce odpadů*. [online]. [cit. 29.04.2020]. Dostupné z: <https://zdravaova.cz/category/odpady/podkategorie-odpady/celkova-produkce-odpadu/>

ZUSKA K. *K problematice tzv. Pověření poskytováním služby obecného hospodářského zájmu*. [online] 11.10.2015 [cit. 30.03.2020]. Dostupné z: <https://www.pfss.cz/k-problematice-tzv-povereni-poskytovanim-sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu/>

SEZNAM ZKRATEK

ASDA	Alternative Service Delivering Arrangements
BOT	Build – Operate – Transfer
BSC	Balanced Scorecard
CAF	Common Assessment Framework
CEPA	Classification of Environmental Protection Activities
COFOG	Classification of the Functions of the Government
ČSÚ	Český statistický úřad
EAS	European Administrative Space
EIPA	European Institute of Public Administration
KES	Komise evropských společenství
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky
MMR ČR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OP ŽP	Operační program Životní prostředí
PDCA	Plan, Do, Check, Act
PPP	Public Private Partnership
SGEI	Service of General Economic Interest
SGI	Service of General Interest
SMO	Statutární město Ostrava
SMOČR	Svaz měst a obcí České republiky
SOHZ	Služby obecného hospodářského zájmu
SSGI	Social Service of General Interest
TQM	Total Quality Management
VZ	Veřejná zakázka
WGI	The Worldwide Governance Indicators

Prohlašuji, že

- jsem byl(a) seznámen(a) s tím, že na mou diplomovou (bakalářskou) práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové (bakalářské) práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou (bakalářskou) práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová (bakalářská) práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové (bakalářské) práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou (bakalářskou) práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 14.5.2020

Lucie Paul

jméno a příjmení studenta

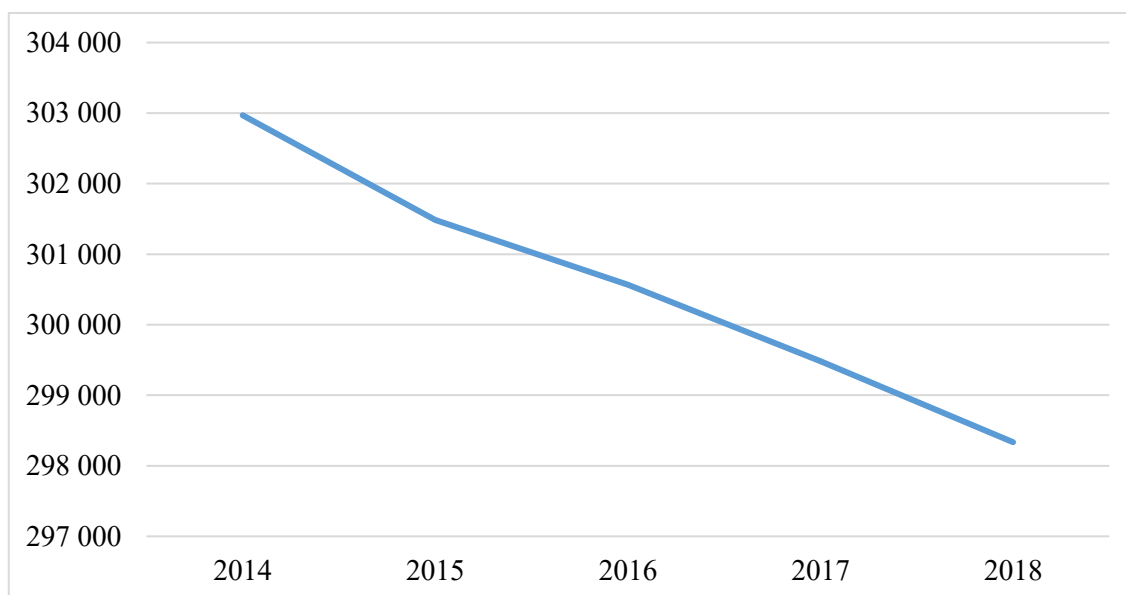
SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha č. 1 Vývoj počtu obyvatel v Ostravě v letech 2014-2018
- Příloha č. 2 Vývoj počtu obyvatel v Košicích v letech 2014-2018
- Příloha č. 3 Rozdělení výdajů rozpočtu statutárního města Ostrava (v tis. Kč)
- Příloha č. 4 Rozdělení výdajů rozpočtu města Košice (v tis. Kč)
- Příloha č. 5 Struktura výdajů města Ostravy z hlediska odvětvového (v mil. Kč)
- Příloha č. 6 Struktura výdajů města Košice dle funkční klasifikace (v mil. Kč)

Příloha č. 1

Vývoj počtu obyvatel v Ostravě v letech 2014-2018

Ukazatel/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Počet obyvatel v Ostravě	302 969	301 485	300 569	299 483	298 335

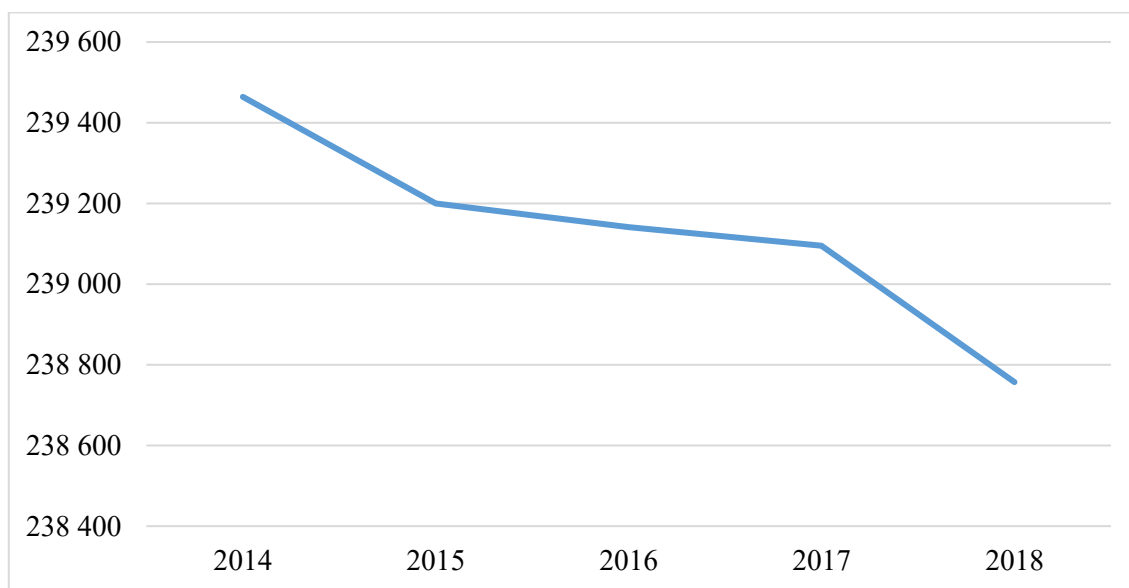


Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv SMO (2014-2018)

Příloha č. 2

Vývoj počtu obyvatel v Košicích v letech 2014-2018

Ukazatel/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Počet obyvatel v Košicích	239 464	239 200	239 141	239 095	238 757

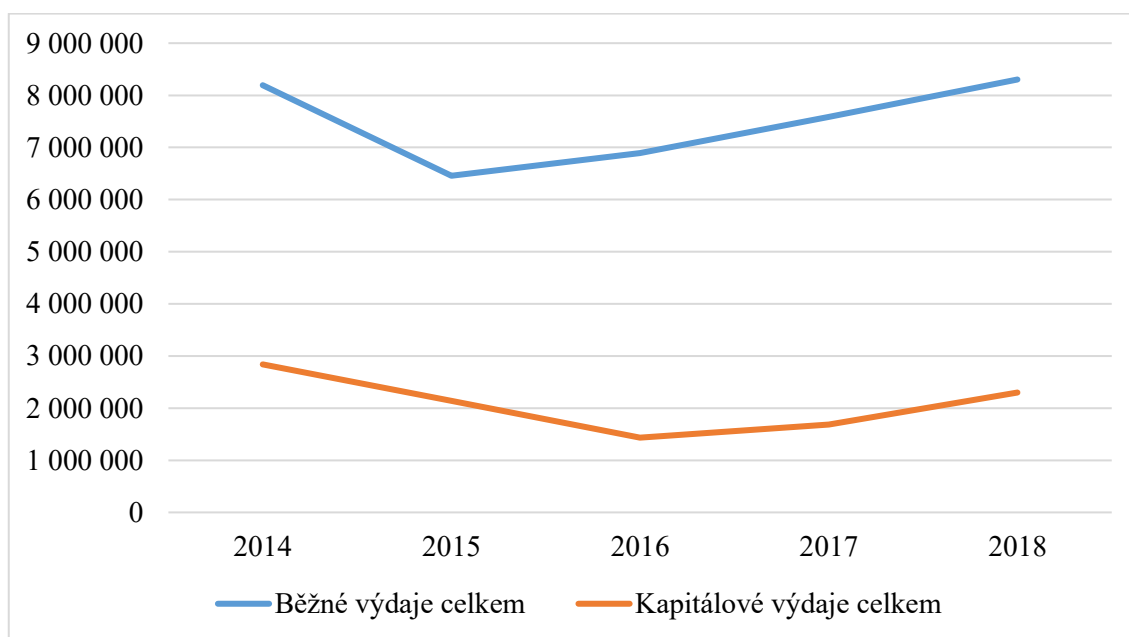


Zdroj: vlastní zpracování dle závěrečných účtů Košic (2014-2018)

Příloha č. 3

Rozdělení výdajů rozpočtu města Ostrava (v tis. Kč)

Výdaje za rok	2014	2015	2016	2017	2018
Běžné výdaje celkem	8 191 929	6 457 042	6 894 469	7 584 659	8 302 935
Kapitálové výdaje celkem	2 838 872	2 139 207	1 433 463	1 687 921	2 301 667

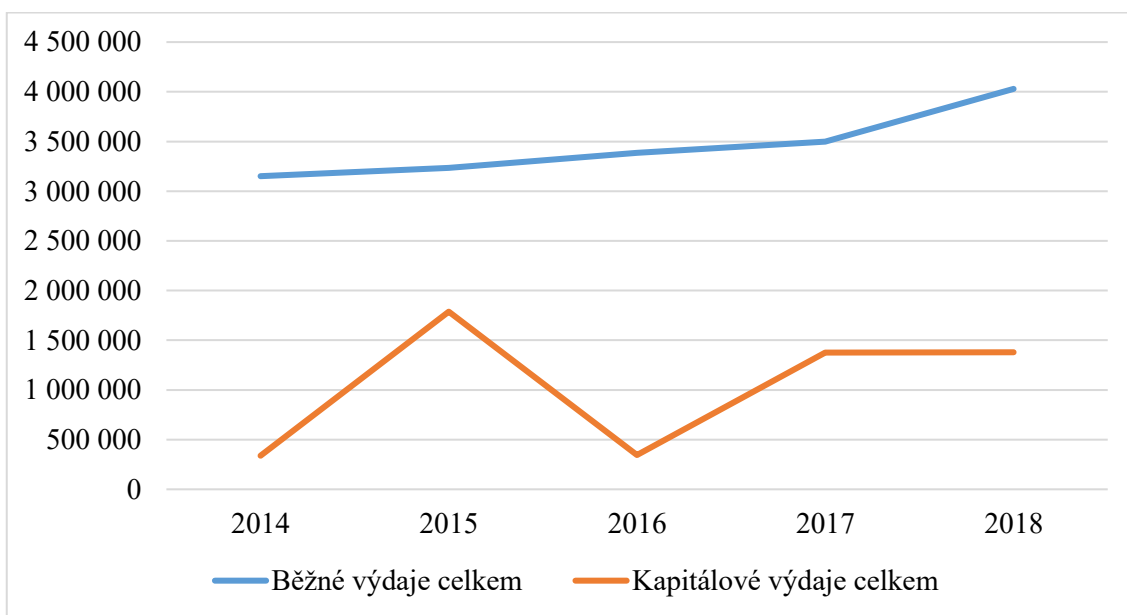


Zdroj: vlastní zpracování dle výročních zpráv SMO (2014-2018)

Příloha č. 4

Rozdělení výdajů rozpočtu města Košice (v tis. Kč)

Výdaje za rok	2014	2015	2016	2017	2018
Běžné výdaje celkem	3 150 875	3 234 917	3 385 510	3 497 951	4 029 164
Kapitálové výdaje celkem	338 081	1 787 383	346 460	1 374 349	1 380 110

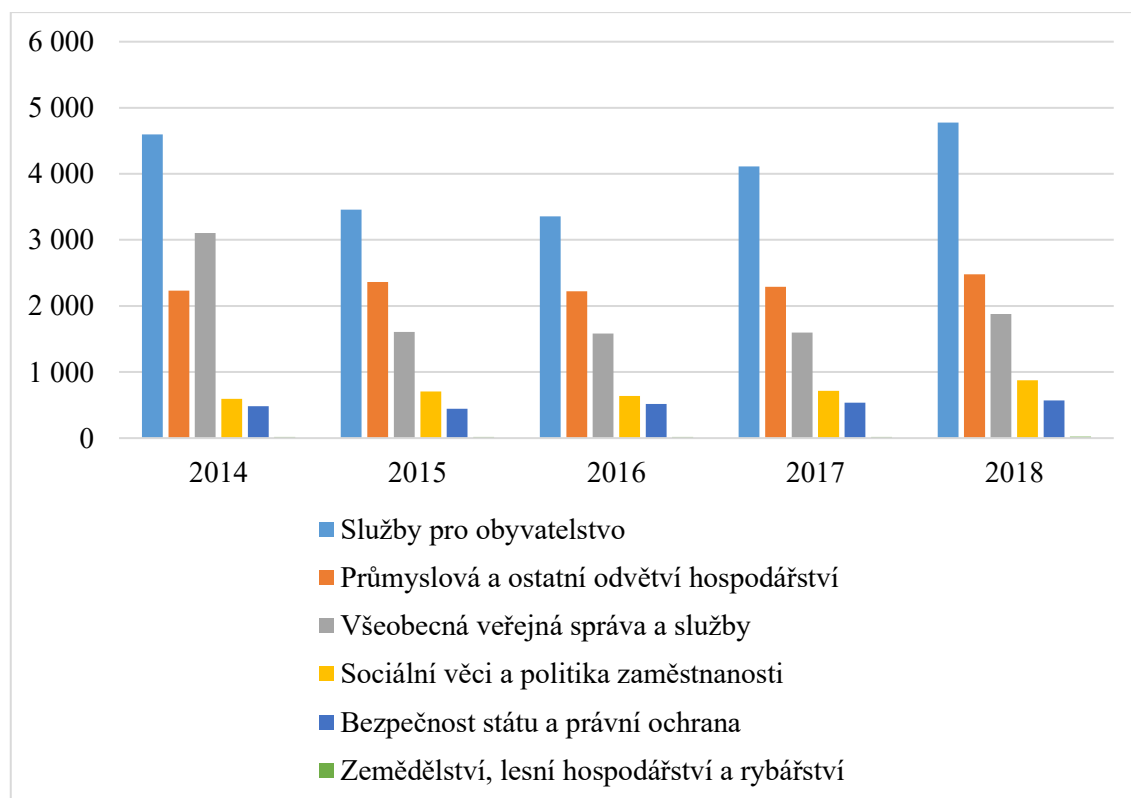


Zdroj: vlastní zpracování dle závěrečných účtů Košic (2014-2018)

Příloha č. 5

Struktura výdajů města Ostravy z hlediska odvětvového (v mil. Kč)

Odvětví/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Služby pro obyvatelstvo	4 596	3 456	3 354	4 114	4 777
Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství	2 232	2 364	2 222	2 291	2 480
Všeobecná veřejná správa a služby	3 105	1 609	1 582	1 599	1 880
Sociální věci a politika zaměstnanosti	595	706	636	715	874
Bezpečnost státu a právní ochrana	484	445	515	535	571
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	19	16	19	19	23
Celkem	11 031	8 596	8 328	9 273	10 605

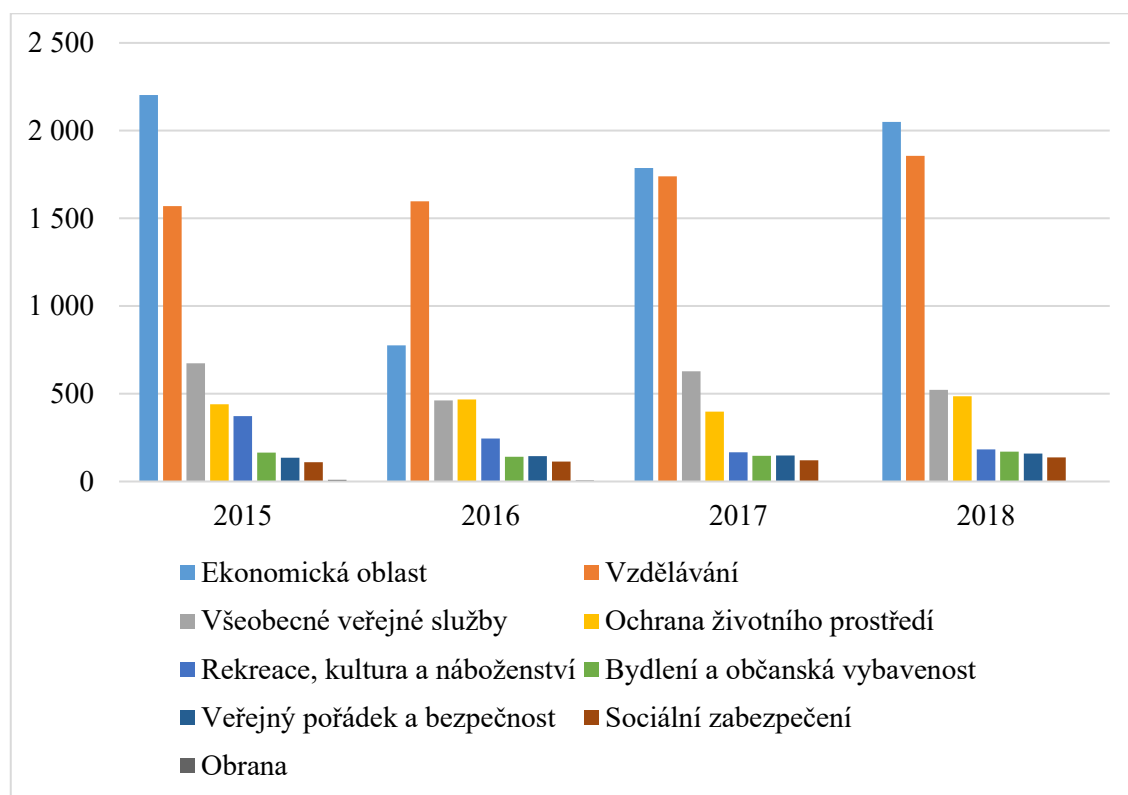


Zdroj: vlastní zpracování dle MONITOR MF ČR (2020)

Příloha č. 6

Struktura výdajů města Košice dle funkční klasifikace (v mil. Kč)

Odvětví/rok	2014	2015	2016	2017	2018
Ekonomická oblast	-	2 203	775	1 786	2 049
Vzdělávání	-	1 570	1 598	1 740	1 856
Všeobecné veřejné služby	-	675	462	629	523
Ochrana životního prostředí	-	439	468	398	486
Rekreace, kultura a náboženství	-	372	244	166	182
Bydlení a občanská vybavenost	-	164	142	146	171
Veřejný pořádek a bezpečnost	-	135	145	148	159
Sociální zabezpečení	-	109	114	121	137
Obrana	-	10	5	2	2
Celkem	-	5 678	3 953	5 136	5 565



Zdroj: vlastní zpracování dle ROZPOČET.SK MF SR (2020)